

Beret Bråten, Olav Elgvin,
Hedda Flatø og Ragna Lillevik

Samtale og strid

Frivillige organisasjoners
arbeid mot negativ sosial kontroll
og tvangsekteskap

Beret Bråten, Olav Elgvin, Hedda Flatø og Ragna Lillevik

Samtale og strid

Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap

Fafo-rapport 2021:16

Fafo-rapport 2021:16

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0602-9

ISSN 2387-6859

Omslag:

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	11
1 Innledning	16
2 Tilskuddsordningen	18
2.1 Del av handlingsplaner i to tiår	18
2.2 Supplement til velferdsstatlig innsats.....	18
2.3 Tidligere evalueringer	20
2.4 Tilskuddsordningene legges om	21
2.5 Hva er negativ sosial kontroll og tvangsekteskap?.....	22
2.6 Oppsummering	26
3 Teoretiske perspektiver	27
3.1 Frivillige aktørers rolle.....	27
3.2 Grunnlaget for holdninger og praksiser	31
3.3 Teorier om sosial endring	33
4 Metode	35
4.1 Kartlegging av tildelinger 2017– 2019.....	35
4.2 Spørreundersøkelse til organisasjonene	36
4.3 Casestudie i ni organisasjoner og intervjuer i IMDi/KD.....	37
5 Organisasjoner innvilget tilskudd	39
5.1 Hvem kan få støtte fra tilskuddsordningen?	39
5.2 Tildelinger til tiltak mot negativ sosial kontroll eller tvangsekteskap, 2017–2019	39
5.3 Kategorisering av organisasjonene	41
5.4 Kjennetegn ved organisasjonene som har fått tilskudd.....	42
5.5 Ulike typer organisasjoners andel av tildelingene.....	44
5.6 Oppsummering og drøfting	46
6 Tiltak innvilget støtte	48
6.1 Typer tiltak.....	48
6.2 Typer tiltak i prosjektene støttet av IMDi	49
6.3 Typer tiltak støttet av kommunene i 2019	52
6.4 Tre tilnæringsformer – tre kategorier tiltak.....	53
6.5 Tematisk orientering i prosjektene.....	55
6.6 Målgrupper for prosjektene	57
6.7 Oppsummering og drøfting	57
7 Problemforståelse og tiltak	59
7.1 Problemforståelse	59
7.2 Kultur- og tradisjonsperspektivet	61
7.3 Identitetsperspektivet.....	62
7.4 Løsningsforståelse.....	63
7.5 Tiltak og organisasjonstyper	66
7.6 Hvordan blir problem- og løsningsforståelsen til?.....	67
7.7 Oppsummering og drøfting	70

8 Erfaringer med tilskuddsordningen og tiltakene	72
8.1 Legitimitet og tillit	72
8.2 Å sette en agenda: Den friere stillingen til sivilsamfunnet	75
8.3 Indirekte styring av problemforståelser i sivilsamfunnet	77
8.4 Utfordringer med kortsiktigheten i tilskuddene	80
8.5 Konsekvenser av overgangen fra IMDi til kommunene	83
8.6 Måloppnåelse og tilfredshet med tilskuddsordningen.....	86
8.7 Oppsummering og drøfting	87
9 Diskusjoner og konklusjoner	89
9.1 Overordnede tendenser	89
9.2 Bredde kontra dybde.....	90
9.3 Åpne kontra konfronterende tilnærminger	92
9.4 Problemforståelsenes betydning.....	93
9.5 Tilskuddsordningens innretning	94
9.6 Sivilsamfunn og myndigheter	95
9.7 Anbefalinger	96
Litteratur	97

Forord

Denne rapporten er del av prosjektet «Kunnskapsutvikling om innsats mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap», som Fafo gjennomfører på oppdrag for Integreerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Prosjektet består av to deloppdrag: 1) En gjennomgang av frivillige organisasjoners prosjekter mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Disse er basert på en nasjonal tilskuddsordning forvaltet av IMDi siden 2017 og – fra og med 2019 – også av 20 utvalgte kommuner. 2) Følgeevaluering av det relativt nylig igangsatte tiltaket med mentorer til unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og/eller tvangsekteskap, og som har brutt med sine familier. Dette deloppdraget vil være tema i en egen rapport som kommer høsten 2021.

Denne rapporten presenterer resultatene fra delprosjekt 1: En gjennomgang av prosjekter mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap som har fått tilskudd gjennom ordningen forvaltet av IMDi og 20 kommuner.

Forskerteamet bak rapporten er Olav Elgvin, Ragna Lillevik, Hedda Flatø og Beret Bråten. Lillevik er hovedansvarlig for en kartlegging av hva slags organisasjoner som har fått tilskudd og til hva slags tiltak. Flatø har i hovedsak hatt hånd om en spørreundersøkelse til organisasjoner som har fått tilskudd i tidsrommet 2017–2019. Elgvin har gjennomført og analysert intervjuer med representanter i organisasjonene. Han har også vært involvert både i kartleggingen av organisasjoner/tiltak og i spørreundersøkelsen. Bråten har koordinert arbeidet og bistått i dets ulike deler og faser. Den endelige rapporten er et felles produkt, et resultat av felles bestrebelser. Jon Horgen Friberg har vært kvalitetssikrer på Fafo, og har lest og kommentert flere utgaver. Takk!

Alt arbeid med datainnsamling, analyser og rapportskrivning er gjennomført under koronapandemien, i all hovedsak i en periode med strenge smitteverntiltak i Oslo (oktober 20–mars 21). Forskerne har sittet på hvert sitt hjemmekontor, og all datainnsamling har foregått elektronisk. Som følge av dette fikk vi begrenset mulighet til å nå brukere i organisasjonenes prosjekter.

Kontaktperson i IMDi har vært Marit Lund Larsen. Vi takker for godt og forståelsesfullt samarbeid!

Til slutt en stor takk til informasjonsavdelingen på Fafo, som sørger for at tekst og figurer og tabeller i denne rapporten finner hverandre i sluttet orden, og at den blir lesbar for alle vi håper vil oppsøke den.

Oslo, 6. mai 2021

Beret Bråten, Olav Elgvin, Hedda Flatø og Ragna Lillevik

Sammendrag

Innsats mot familiepraksiser som gjennom tvang og vold hindrer enkeltindivider i å bestemme hvem de skal gifte seg med og om de skal bli i et ekteskap, har stått på dagsorden for norsk integreringspolitikk i mer enn to tiår. De siste årene har oppmerksomheten i økende grad også vært rettet mot såkalt negativ sosial kontroll: foreldre- og familiepraksiser som medfører kontroll, press og restriksjoner i unge menneskers liv. Frivillige organisasjoner har helt fra de første handlingsplanene mot tvangsekteskap på 1990-tallet, hatt en viktig rolle i arbeidet med å forebygge og motvirke slike praksiser. I denne rapporten presenteres resultater fra en undersøkelse av hvordan en nasjonal tilskuddsordning til frivillige organisasjoners holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll virker. Tilskuddsordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og, fra og med 2019 også av 20 utvalgte kommuner. Vi har undersøkt hva slags organisasjoner som fikk tilskudd i 2017, 2018 og 2019, hva slags tiltak de har fått tilskudd til og hvilke målgrupper tiltakene har hatt. Dernest utforsket vi hvordan organisasjonene forstår problemene som skal endres og hva som skal til for å skape endring, og endelig hvilke erfaringer organisasjonene har med tiltakene og med tilskuddsordningen.

Datamateriale

Studien benytter flere ulike metodiske tilnærminger:

- 1 Gjennomgang av policydokumenter på feltet og enkelte intervjuer med aktører i den nasjonale forvaltningen av ordningen. Her var hensikten å beskrive bakteppet for og ambisjoner med tilskuddsordningen.
- 2 Gjennomgang av søknader, tildelingsdokumenter og rapporter fra organisasjoner som har fått støtte til prosjekter/aktiviteter. Dette er dokumenter fra 2017–2019 som ble stilt til disposisjon av IMDi og de 20 kommunene som forvaltet tilskudd i denne perioden. Kartleggingens hensikt var å beskrive hvilke organisasjoner som fikk støtte til hvilke tiltak og med hva slags målgrupper.
- 3 En spørreundersøkelse som ble sendt organisasjonene som fikk støtte i 2017, 2018 og/eller 2019, og casestudier basert på intervjuer i et utvalg (9) av disse organisasjonene. Sistnevnte datakilder er brukt for å få tilgang til problem- og løsningsforståelser, samt til erfaringer med tiltak og med tilskuddsordningen.

Hva slags organisasjoner har fått støtte?

Omtrent halvparten av prosjektsøknadene IMDi behandlet i perioden 2017–2019, ble innvilget tilskudd. Vi har, i likhet med tidligere undersøkelser av denne støtteordningen, kategorisert organisasjoner som har fått tilskudd som henholdsvis mainstream-organisasjoner, minoritetsorganisasjoner og lokale innvandrersorganisasjoner. *Lokale innvandrersorganisasjoner* er organisasjoner som har utgangspunkt i en spesifikk landgruppe eller er såkalt interetniske. *Minoritetsorganisasjoner* er organisasjoner med et bredere sosialt/geografisk nedslagsfelt (ikke rettet mot landspsi-

fikke grupper), herunder også trossamfunn. *Mainstream-organisasjoner* er ofte landsdekkende, med rekruttering fra alle deler av befolkningen, og hvor prosjekter mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll er ett av mange innsatsområder organisasjonen jobber med.

Disse tre kategoriene organisasjoner var alle omfattet av IMDi's tilskudd helt fram til 2019, da de ikke lenger kunne søke tilskudd til lokale prosjekter fra IMDi. Da forsøkte de lokale innvandrersorganisasjonene fra IMDi's lister over tildelinger. Disse organisasjonene kan, som de øvrige, søke tilskudd fra IMDi til nasjonale tiltak, men det gjorde de altså ikke – i alle fall ikke i 2019. Til gjengjeld var det i 2019 mange lokale innvandrersorganisasjoner som fikk støtte fra de 20 kommunene til lokalt innrettede tiltak.

Mainstream-organisasjoner utgjør omtrent halvparten av organisasjonene med tilskudd direkte fra IMDi. De utgjør også nesten halvparten av organisasjonene som fikk tilskudd via kommunene i 2019. Samtidig viser vår oversikt over kommunenes tildelinger at de lokale innvandrersorganisasjonene har reorientert seg mot de kommunale tildelingene. Dermed mobiliseres denne delen av sivilsamfunnet også etter overgangen til lokal forvaltning av tilskudd til lokale prosjekter. Minoritetsorganisasjoner gjør seg også gjeldende. De søker gjerne om tilskudd til flere prosjekter og viderefører prosjektene sine over flere år. De mottar dessuten en større andel av tilskuddsmidlene enn antall organisasjoner som mottar støtte skulle tilsi.

De lokale innvandrersorganisasjonene har gjerne en tradisjonell medlemsbasert «nedenfra og opp» hierarkisk organisasjonsform. De likner de tradisjonelle medlemsorganisasjonene, bortsett fra at de fleste synes å mangle regionale og nasjonale ledd. Disse organisasjonene er i hovedsak drevet av frivillig innsats. Få har ansatte. Dette gjelder også en del av mainstream- og minoritetsorganisasjonene. Andre mainstream-organisasjoner, og særlig mange minoritetsorganisasjoner, er i større grad profesjonaliserte. I mange av mainstream-organisasjonene, og i de fleste minoritetsorganisasjonene, skapes og drives prosjekter gjennom lønnet arbeid, mens eventuell frivillig innsats bidrar til gjennomføring av aktiviteter.

Hva slags tiltak er det gitt tilskudd til?

Hovedbildet viser et stort mangfold av tiltak og tilnæringsformer i prosjektene som har fått tilskudd. Vi har kategorisert de ulike tiltakene i tre ulike grupper etter deres tilnærming: informasjonsbaserte, dialogbaserte og samtalebaserte.

Informasjonsbaserte tiltak angriper problemfeltet ved å drive opplæring og opplysningsarbeid. I kategorien informasjonsbaserte tiltak inngår foredrag/seminarer/konferanser, undervisning/kurs og informasjonsmateriell. Her er metoden å overføre kunnskap og tilnærming som er kjent fra før, fra de som har slike innsikter, til de som man mener trenger dem. *Dialogbaserte tiltak* skal på sin side, i hvert fall ideelt sett, skape noe nytt når de som møtes åpent samtaler med hverandre. I denne kategorien inngår kun dialogbaserte møter, men organisasjoner som har slike tiltak, legger litt ulikt innhold i hva et dialogmøte er. *Samtalebaserte tiltak* handler også om å tilrettelegge for møter mellom grupper eller individer, men denne tilnærmingen krever ikke samme forpliktelse fra deltakerne som de dialogbaserte tilnærmingene gjør.

Vi finner en sammenheng mellom organisasjonskategori og hvilke tilnæringsformer til endringsarbeid som fremmes. Mange minoritetsorganisasjoner har en informasjonsbasert tilnærming i sitt arbeid. De lokale innvandrersorganisasjonene har relativt ofte en dialogbasert eller samtalebasert tilnærming i sine prosjekter, og retter seg gjerne mot egne nettverk og medlemmer. Mainstream-organisasjonene har mer

sammensatte tilnærming. Dette kan ha sammenheng med at flere ulike organisasjonsformer er representert innenfor denne kategorien. Likevel skiller mainstream-organisasjonene seg ut ved at de gjerne bruker den samtalebaserte tilnærmingen. Dette er ofte ressurskrevende prosjekter, med jevnlig aktivitet som skal foregå over lang tid. Det kritiske punktet i gjennomføringen synes å være rekruttering, ettersom mainstream-organisasjonene ikke henter deltakere fra sin egen medlemsbase.

Enkelte tendenser preger hele porteføljen av prosjekter, særlig blant de som har fått tilskudd fra IMDi: Unge mennesker og dernest deres foreldre er målgrupper for hoveddelen av prosjektene med tilskudd. De fleste prosjektene tematiserer negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men i mindre grad kjønnslemlestelse. Ganske mange prosjekter har en informasjonsbasert tilnærming, men like mange har en tilnærming der de tre ulike kategoriene tiltak kombineres. Med omleggingen i 2019, der 20 kommuner har forvaltet 60 prosent av tilskuddsmidlene, ser det ut som man særlig har styrket den samtalebaserte og kombinerte tilnærmingen, mens færre av prosjektene som har fått tilskudd fra kommunene har hatt en ren informasjonsbasert tilnærming.

Problemforståelser

Problemforståelser er viktige, fordi de legger føringer for hvordan man tenker seg at problemer kan løses. Ofte skjer dette uten at verken myndigheter eller organisasjoner nødvendigvis reflekterer over denne sammenhengen. Derfor er problemforståelser ikke bare viktige å kartlegge deskriptivt. Det er også viktig å diskutere dem.

Et tydelig deskriptivt funn, slik dette framgår i surveyen til organisasjoner og intervjuer i et utvalg organisasjoner, er en entydig problemforståelse: Negativ sosial kontroll og tvangsekteskap anses som et problem som har sin bakgrunn i kultur. Intervjumaterialet tydeliggjør at dette forstås som «medbrakt» kultur, det vil si kulturelle normer og praksiser som individer og familier har med seg fra opprinnelseslandet. Dette har vi kalt *kultur- og tradisjonsperspektivet*. I enkelte sammenhenger gis det også uttrykk for at dette er normer og praksiser som ikke mister sin betydning gjennom tilværelsen i Norge, snarere motsatt – betydningen av dem forsterkes. Dette har vi kalt *identitetsperspektivet*. Hva kultur betyr og på hvilken måte, problematiseres ikke inngående i intervjumaterialet.

I tillegg nevner enkelte organisasjoner som har besvart surveyen «lav utdanning» som en faktor som er viktig for å forstå negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Det pekes slik mot sosiale tilnærminger til problemforståelser i tillegg til de kulturelle. Kjønnsperspektiver reflekteres i liten grad når representanter for organisasjoner (i intervjumaterialet) snakker om tilnærminger til tvangsekteskap og negativ sosial kontroll.

Løsningsforståelser

De kvalitative intervjuene antyder at ulike problemforståelser har følger for hvordan man møter problemet – hvordan man tenker seg at det kan løses. Aktører som i størst grad har en *konfronterende* framfor en *konsensusdrevet* tilnærming, ser oftere ut til å ha problemforståelser preget av det vi har kalt identitetsperspektivet. Dersom man tenker seg at miljøer der negativ sosial kontroll forekommer kan bli mer lukket i møte med storsamfunnet, kan det da også være nærliggende å tenke at det trengs konfrontasjon for å bryte prosessen. Mens hvis man tenker seg at negativ sosial kontroll skyldes normer og tradisjoner mennesker og miljøer har, men som de legger bak

seg i møte med ny informasjon, nye erfaringer og nye normer, kan det være mer nærliggende med en mer åpen og mer konsensusdrevet tilnærming. Tittelen på denne rapporten, *Samtaler og strid*, oppsummerer organisasjonenes ulike løsnings- og endringsforståelser og de ulike tilnærmingene til problemene disse har feste i.

Organisasjonene har en nærhet til brukere og miljøer som kan gjøre det lettere for dem enn for myndighetene å få tilgang til viktige målgrupper og nå dem med sine budskap. Dette forutsetter imidlertid at organisasjonene greier å bygge opp og bevare tillit og legitimitet i de aktuelle miljøene. Ut fra våre data kan det se ut som denne typen tillitsbaserte tiltak fungerer bedre for de organisasjonene som benytter seg av en åpen og ikke-konfronterende tilnærming. Samtidig ser vi også at en del organisasjoner opplever at de har en oppgave som går ut over tillitsbaserte tiltak av denne typen. Noen organisasjoner mener at en del av oppgaven er å sette problemer under debatt, og sette en agenda både i minoritets- og majoritetsmiljøer. De mer konfronterende tiltakene, som i noen tilfeller kan føre til motstand og lavere legitimitet i deler av minoritetsmiljøene, blir i særlig grad forstått som bidrag til meningsbryting og holdningsendring gjennom offentlig debatt.

Organisasjonenes rolle og tilfredshet med tiltakene

Organisasjonene skal, sett fra et myndighetsståsted, bidra med forebygging og i noen grad med hjelp til utsatte for negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. I intervjuer med ansatte i IMDi ble det også framhevet at organisasjonene skal fungere som korrektiv til myndighetene; de kan gi innspill til hvordan arbeidet mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap kan gjøres bedre.

Funnene i dette prosjektet tyder imidlertid på at påvirkningen i forholdet mellom myndigheter og organisasjoner i like stor grad går motsatt vei: Myndighetenes tilnærminger preger diskursen og problemforståelsen hos organisasjonene. Gjennom tematikken det bevilges penger til å arbeide med, settes også i noen grad dagsorden for organisasjonenes arbeid. Samtidig har organisasjoner til en viss grad ambisjoner om å sette sin egen dagsorden i offentlig debatt.

De fleste organisasjonene er godt fornøyde med eget arbeid og egne tiltak, noe som kommer fram både i casestudien og i spørreundersøkelsen. Et av de tydeligste funnene i spørreundersøkelsen er at organisasjonene selv mener de nådde målet med tiltaket de fikk støtte til – og at de nådde målgruppen.

En tilskuddsordning til glede og frustrasjon

Organisasjonene uttrykker at de er svært tilfredse med å kunne få tilskudd. Samtidig avdekker spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene at det til dels er stor misnøye og frustrasjon med hvordan tilskuddsordningen er utformet. Det oppleves særlig frustrerende at pengene deles ut på vårparten og må brukes opp i løpet av året. Flere organisasjoner opplever at dette gjør det vanskelig å arbeide langsiktig, noe som særlig kan gå ut over arbeidet med å bygge tillit i miljøer over tid. I tillegg gjør dette at det går mye tid og krefter til stadig å søke om nye penger til aktiviteter. Dette er særlig krevende for organisasjoner som har ansatte, samtidig som de mangler en robust økonomi som borger for stabilitet over tid. Det er minst krevende for de største organisasjonene og for de små som kun er basert på frivillig virksomhet.

Anbefalinger

Tilskuddsordningen for frivillige organisasjoners forebyggende innsats mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap bør videreføres. Det anbefales basert på denne undersøkelsen følgende:

- 1 Tilskuddsordningen bør legge til rette for langsiktighet i tiltak – for eksempel ved at flerårig støtte prioriteres. Dette har også vært en tydelig anbefaling i tidligere forskningsprosjekter som har vurdert disse støtteordningenes innretning. Det er i dag rom for å søke flerårige prosjekter, men dersom dette skal oppleves som en mulighet for flere, kreves aktive oppfordringer og tilrettelegging.
- 2 Nasjonale myndigheter har et ansvar for å sikre erfaringsutveksling og kunnskapsbygging ved å legge til rette for at lokale og nasjonalt innrettede organisasjoner kan møtes for å dele og bygge kunnskap. Det finnes i dag mye kunnskap og erfaringer i organisasjoner. Dette bør gjøres tilgjengelig for flere. Slike møteplasser kan også være viktige arenaer for å diskutere ulike problemforståelser og løsningsforståelser på konstruktive måter.
- 3 Nasjonale myndigheter bør ta initiativ til å undersøke erfaringer i de 20 kommunene som nå forvalter tilskudd til lokalt innrettede tiltak mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap (del C i tilskuddsporteføljen). Det bør blant annet undersøkes om og hvordan kommuner arbeider overfor organisasjoner, hvordan arbeidet med dette er organisert i kommunene, hvordan de legger til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom organisasjonene, og mellom organisasjoner og lokale myndigheter.

Summary

Efforts to combat family practices involving coercion and violence to prevent individual family members from deciding whom they will marry and whether to stay in a marriage have been on the agenda in Norwegian integration policy for more than two decades. In recent years, attention has increasingly also been paid to so-called negative social control: parental and family practices that involve control, pressures and restrictions on the lives of young people. Since the first action plans against forced marriages were produced in the 1990s, NGOs have played a key role in preventing and combatting such practices. In this report, we present results from a study of the effect of a national grant scheme for awareness-raising work by NGOs in the area of forced marriages and negative social control. The grant scheme is administered by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi), and since 2019 also by 20 selected local authorities. We have investigated what kinds of organisations received grants in 2017, 2018 and 2019, what kinds of initiatives the grants have funded, and the groups that have been targeted by these initiatives. Furthermore, we have investigated the organisations' understanding of the problems to be rectified and what is needed to effect change, and finally the organisations' experiences with these initiatives and the grant scheme.

Data material

The study uses a number of different methodological approaches:

- 1 Review of policy documents in this area and some interviews with actors in the national administration of the scheme. The objective here was to describe the background to and the ambitions for the grant scheme.
- 2 Review of applications, letters of allocation and reports from organisations that have been granted funds for projects/activities. These documents cover the period 2017–19 and were made available by IMDi and the 20 local authorities that administered grants in this period. The objective was to describe the types of organisations that were granted support for specific initiatives, and for what types of target groups.
- 3 A survey distributed to the organisations that were granted support in 2017, 2018 and/or 2019, and case studies based on interviews with a selection (9) of these organisations. The latter data sources were used to gain access to conceptualisations of problems and solutions, as well as experiences with initiatives and the grant scheme.

What types of organisations are granted support?

IMDi granted support to approximately one-half of all the project applications that were processed in 2017–19. In line with previous studies of this grant scheme, we have categorised the organisations that were granted support as mainstream organisations, minority organisations and local immigrant organisations. *Local immigrant organisations* encompass those that have a basis in a specific group of countries or

are so-called 'interethnic'. *Minority organisations* have a wider social/geographic scope (not targeting country-specific groups), including faith-based communities. *Mainstream organisations* are often nationwide and recruit members from all segments of the population, and projects to combat forced marriages and negative social control constitute one of many areas of activity for these organisations.

These three categories of organisations were all included in IMDi's grant scheme until 2019, when the organisations no longer could apply to IMDi for grants to local projects. At that time, the local immigrant organisations disappeared from IMDi's list of grant recipients. However, many such organisations were granted support from the 20 local authorities in 2019.

Mainstream organisations constitute approximately one-half of the recipients of grants from IMDi. They also made up nearly one-half of the recipients of grants from the local authorities in 2019. However, our overview also shows that the local immigrant organisations have reoriented themselves towards the grant scheme in the local authorities. Thereby, this part of civil society is mobilised also after the transition to local management of grants to local projects. Minority organisations are also asserting themselves. They tend to apply for grants to cover multiple projects, which they continue to pursue over many years. The proportion of the total grant funding that they receive is also larger than the number of organisations receiving support would indicate.

The local immigrant organisations tend to have a traditional membership-based 'bottom-up' hierarchical form of organisation. They resemble the traditional membership organisations, with the exception that most of them appear to have no regional or national level. These organisations are largely based on volunteer work; few of them have any permanently employed staff. This also applies to some of the mainstream and minority organisations. Other mainstream organisations, and some minority organisations in particular, are professionalised to a greater extent. Many of the mainstream organisations and most of the minority organisations have paid staff that establish and run projects, while additional voluntary workers help implement activities.

What types of initiatives have been granted funding?

The main impression is that the supported projects encompass a wide range of initiatives and approaches. We have categorised the various initiatives in three groups according to their approach: information-based, dialogue-based and conversation-based.

Information-based initiatives attack the problem by engaging in training and information work. This category includes lectures/seminars/conferences, teaching/training courses and information material. The method is to transfer knowledge and well-known approaches from those who possess such insight to those who need it. *Dialogue-based initiatives* for their part should ideally help create something new through open dialogue. This category includes only dialogue-based meetings, but the organisations that pursue such initiatives apply somewhat varying definitions of the term 'dialogue meeting'. *Conversation-based initiatives* also involve facilitation of meetings between groups or individuals, but compared to the dialogue-based approach, this does not require the same level of commitment among participants.

We find a correlation between the categories of organisations and the approaches to change work each of them apply. Many minority organisations take an information-based approach to their work. The local immigrant organisations often apply a dialogue-based or conversation-based approach to their projects, which frequently

target their own networks or members. The mainstream organisations show a greater diversity in their approaches, which may be linked to the greater range of organisation forms in this category. The mainstream organisations nevertheless stand out in that they often apply the conversation-based approach. These projects tend to be resource-intensive, with regular activities that run over long periods of time. The critical point in their implementation appears to be recruitment, since the mainstream organisations do not draw participants from their own membership base.

Certain tendencies are reflected in the entire project portfolio, especially those that have been granted support by IMDi: the target groups for these projects primarily include young people, followed by their parents. Most of the projects thematise negative social control and forced marriages, with a lesser emphasis on female genital mutilation. Quite a lot of the projects take an information-based approach, but just as many combine the three different categories of initiatives. Since the restructuring in 2019, when 20 local authorities were put in charge of 60 per cent of the grant funding, the conversation-based and combined approaches seem to have been emphasised, while fewer of the projects that have been funded by the local authorities have applied a purely information-based approach.

Understanding the problem

How we understand a problem is important, because this guides our ideas about how to solve it. This often occurs without the authorities or organisations linking the two. It is therefore important not only to identify understandings of problems, but also to discuss them.

A clear descriptive finding that emerges from the survey in the organisations and the interviews in a sample of organisations is their unambiguous understanding of the problem: negative social control and forced marriages are regarded as a problem related to culture. The interview material highlights the understanding of this as ‘imported’ culture, meaning cultural norms and practices that individuals and families have brought with them from their countries of origin. We have referred to this as *the culture and tradition perspective*. In some contexts, it also comes to light that these norms and practices do not lose their importance through life in Norway, but rather the reverse – their importance is reinforced. We have referred to this as *the identity perspective*. The question of what culture means and in what ways is not problematised in detail in the interview material.

In addition, some organisations that have responded to the survey mention ‘little education’ as a crucial factor for understanding negative social control and forced marriages. This thereby points to social approaches to the ways of understandings the problem in addition to the cultural ones. Gender perspectives are only rarely brought up when representatives of organisations (in the interview material) discuss approaches to forced marriages and negative social control.

Understanding the solution

The qualitative interviews indicate that different understandings of the problem have a bearing on how the problem is confronted and what kind of solutions are considered relevant. Actors who tend to take a *confrontational* rather than a *consensus-driven* approach more often appear to interpret the problem in light of what we have referred to as the identity perspective. If we imagine that communities where negative social control occurs could also become more closed off from society at large, it would be natural to assume that a confrontation is needed to halt this process. However, if we

imagine that negative social control is a result of norms and traditions held by people and communities, but that they will abandon these in the encounter with new information, new experiences and new norms, it would be more natural to choose a more open and consensus-driven approach. The title of this report, 'Dialogue and discord', summarises the organisations' *different* understandings of problems and solutions and the different approaches that are derived from them.

The organisations are in close contact with the users and communities, and this can make it easier for them than for the authorities to gain access to key target groups and get their message across. However, this requires the organisations to successfully build and maintain trust and legitimacy in the communities in question. In light of our data, it may appear that this type of trust-based initiative works best for organisations that take an open and non-confrontational approach. However, we can also see that some organisations consider their remit to extend beyond trust-based initiatives of this type. Some organisations believe that their mission includes highlighting problems and setting an agenda in both minority and majority communities. The more confrontational initiatives, which in some cases may trigger resistance and loss of legitimacy in parts of the minority communities, are especially seen as aimed at stirring controversy and helping raise awareness through public discourse.

The organisations' role and satisfaction with the initiatives

From the authorities' point of view, the organisations shall help prevent, and to some extent provide assistance to, persons who have been subjected to negative social control and forced marriage. In the interviews, IMDi staff also underscored that the NGOs should function as a corrective to the authorities, by providing input that can help improve the efforts to combat negative social control and forced marriages.

The findings in this project indicate, however, that the influence in the relationship between the authorities and the organisations is mutual: the approaches favoured by the authorities colour the discourse and framing of the problem in the organisations. The thematic areas to which funding is granted also tend to set the agenda for the organisations' work. This notwithstanding, some organisations harbour ambitions for setting their own agenda for the public discourse.

Most of the organisations are very satisfied with their own work and initiatives; this emerges both in the case study and in the survey. One of the clearest findings in the survey is that the organisations are convinced that they have achieved the goal of the initiative encompassed by the grant, and that they managed to reach the target group.

The grant scheme – benefits and frustrations

The organisations are very satisfied with this opportunity to receive grants. However, the survey and the qualitative interviews reveal a fairly large amount of discontent and frustration regarding the design of the grant scheme. It is seen as especially frustrating that the funds are allocated in spring and must be spent before the end of the year. Many organisations feel that this impairs their ability to make long-term plans for their work, which is especially detrimental to the efforts to build trust in communities over time. In addition, it means that a lot of time and effort needs to be spent on applying for renewed funding for activities. This is especially challenging for organisations that employ permanent staff but lack a robust financial situation that could provide stability over time. It is least challenging for the largest organisations, as well as for the small ones that rely exclusively on volunteer activity.

Recommendations

The grant scheme for NGOs' efforts to prevent negative social control and forced marriages should be continued. On the basis of this study, the following recommendations can be made:

- 1 The grant scheme should make provisions for long-term initiatives, for example by prioritising multi-year grants. This has also been a clear recommendation of previous research projects that have evaluated the structure of these grant schemes. Today, applications for multi-year projects are accepted, but in order for more applicants to view this as an opportunity, active encouragement and facilitation are required.
- 2 National authorities have a responsibility for ensuring exchanges of experiences and knowledge-building by making provisions for locally and nationally oriented organisations to meet and share and build knowledge. The organisations possess a wealth of knowledge and experience, and this should be made more widely accessible. Such platforms can also serve as key arenas for discussing various understandings of problems and solutions in a constructive manner.
- 3 National authorities should take the initiative to investigate experiences gained by the 20 local authorities that currently administer grants to locally oriented initiatives against negative social control and forced marriages (part C of the grant portfolio). An investigation should be made of how the local authorities approach the organisations, how this work is organised in the local authorities, how they make provisions for exchanges of knowledge and experience between the organisations, and between the organisations and the local authorities.

1 Innledning

Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022, *Integrering gjennom kunnskap*, setter opp fire mål som skal bidra til å realisere større deltakelse fra innvandrere i arbeids- og samfunnsniv. Ett av målene er: Retten til å leve et fritt liv. Dette skal, slik det er nedfelt i strategien, oppnås gjennom å forebygge negativ sosial kontroll og derigjennom bygge ned barrierer som hindrer den enkeltes frihet.

Innsats mot familiepraksiser som gjennom tvang og vold hindrer enkeltindivider å bestemme hvem de skal gifte seg med og om de skal bli i et ekteskap, har vært en framtrедende del av norsk integreringspolitikk i mer enn to tiår. De siste årene har oppmerksomheten i økende grad også vært rettet mot foreldre- og familiepraksiser som medfører ulike former for kontroll, press og restriksjoner i unge menneskers liv. Dette er knyttet til kjønn, seksualitet og ekteskapspraksiser, men inntreffer som regel når den unge kommer i puberteten – det vil si gjerne en stund før ekteskap er aktuelt. I boka *Skamløs* (2017) refererer en av forfatterne, Nancy Herz, til avveininger hun gjorde som 14-åring:

«Å ikke være en del av fellesskapet på skolen vil gjøre meg til en outsider, men å prøve å være som alle andre har langt verre konsekvenser: Jeg kan havne i konflikt med familien min, jeg kan bli utstøtt av mitt eget miljø, jeg vil bli sett ned på av de jeg kjenner som er 'ordentlige' jenter, og det aller verste: Ingen, absolutt ingen, vil noensinne gifte seg med meg.» (Bile mfl. 2017, s. 33)

Det Herz her refererer til, det som gjør henne til en ikke «ordentlig» jente, er normer og avveininger med feste i en sosial orden med tydelige kjønns- og generasjonshierarkier, der ekteskap arrangeres av kollektivet, og slektskap og arv gjerne følger farslinjen (Bredal 2020, s. 51). Negativ sosial kontroll knytter an til *hvilke normer* som skal gjelde overfor barn og unge i oppveksten, og *hva slags virkemidler som er legitime for å håndheve* normer og regler som foreldre og familie setter for sine barn og unge (Friberg 2019, s.10). Begrepet adresserer altså både restriksjoner og sanksjoner (Smette 2020).

I denne rapporten gjennomgår vi frivillige organisasjoners forebyggende tiltak mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Vår undersøkelse tar for seg tiltak som er realisert gjennom en statlig tilskuddsordning der målet er å endre holdninger og praksiser som bidrar til tvang og overgrep. Rapporten omfatter slike tiltak og aktiviteter som har fått tilskudd i årene 2017, 2018 og 2019.

Norske myndigheter har siden den første handlingsplanen mot tvangsekteskap kom i 1998, gitt tilskudd til frivillige organisasjoners arbeid mot tvangsekteskap (Bråten & Elgvin 2014). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har siden 2008 forvaltet en tilskuddsordning der frivillige organisasjoner kan søke om støtte til holdningsskapende arbeid mot tvangsekteskap. Forebygging av kjønnslemlestelse ble lagt inn i denne tilskuddsordningen i 2012, mens «alvorlige begrensninger av unges frihet» kom med fra handlingsplanperioden 2013–16 (Lidén mfl. 2015, s. 69). Sistnevnte begrep ble byttet ut med negativ sosial kontroll i handlingsplanen som gjelder for 2017–2020.

Det er altså flere ganger gjort endringer i hva denne tilskuddsordningen omfatter. Det har også skjedd endringer i forvaltningen av tilskuddet, fra og med 2019 er ansvar og penger til forvaltning delt mellom IMDi og 20 utvalgte kommuner.

I rapporten gjennomgår vi tiltak iverksatt av frivillige organisasjoner og sivilsamfunnsaktører som omfatter negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Kjønnslæmlestelse er ikke inkludert i gjennomgangen, da dette har vært gjenstand for egne evalueringer. Følgende spørsmål skal besvares:

- Hvilke typer tiltak er iverksatt som en følge av tilskuddsordningen i 2017, 2018 og 2019? Hvilke målgrupper er disse tiltakene rettet mot? Og hva slags organisasjoner har fått penger?
- Hvordan er tiltakene som har fått støtte relatert til målet om å forebygge og endre holdninger som fører til tvang og overgrep? Herunder hvilke problemforståelser tiltakene hviler på, og hvilke mekanismer for sosial endring tiltakene er rettet mot – hvordan mener organisasjonene at tiltakene skal bidra til endring i holdninger og praksiser?
- Hva er erfaringene med tiltakene som er gjennomført? Hvordan har organisasjonene erfart tiltaket, og hvordan erfarer deltakere i tiltaket at det har fungert? Hvilke endringer mener organisasjoner og deltakere at eventuelt er oppnådd – og hvorfor?
- Hva er erfaringene med tilskuddsordningen, sett fra organisasjoners og myndigheters ståsted? Hvilket rom gir den for utvikling av nye tiltak og innsats over tid – og hvordan påvirker deltakere i tiltakene eventuelt måten de utformes på? Hvordan tilbakeføres erfaringer fra brukere til organisasjonene og fra organisasjonene til myndighetene?

Rapporten er strukturert slik: Vi gjennomgår først den aktuelle tilskuddsordningens kontekst og historikk – samt hvordan begrepene negativ sosial kontroll og tvangsekteskap er definert fra myndighetenes side og diskutert basert på forskningsinnspill (kapittel 2). Deretter presenteres teoretiske perspektiver som vil bli brukt som utgangspunkt for analyser og diskusjoner (kapittel 3), og metode (kapittel 4), før vi presenterer resultater fra en gjennomgang av søknader og rapporter sendt IMDi i 2017, 2018 og 2019 pluss innvilgede søknader i kommuner i 2019 (kapittel 5 og 6). Så tar vi for oss organisasjonenes problem- og løsningsforståelser (kapittel 7) og erfaringer med tiltak og tilskuddsordning (kapittel 8), før vi samler og drøfter resultatene og kommer med våre anbefalinger basert på disse (kapittel 9).

2 Tilskuddsordningen

I dette kapitlet gjennomgås kort historien bak dagens nasjonale tilskuddsordning til frivillige aktørers arbeid mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll. Her er kildene proposisjoner, stortingsmeldinger og andre beslutningsdokumenter, samt forskningsrapporter på feltet. I kapitlet diskuteres også kort problemenes beskaffenhet, det vil si hvordan tvangsekteskap og særlig negativ sosial kontroll forstås av politiske myndigheter, forvaltning og i forskningslitteratur.

2.1 Del av handlingsplaner i to tiår

Tvangsekteskap har vært del av norsk politisk dagsorden siden 1990-tallet. Medieoppslag om unge jenter som ble, eller ble forsøkt, tvangsgiftet av sine familier, initierte den første handlingsplanen mot tvangsekteskap i 1998 (Bråten & Elgvin 2014). Denne første handlingsplanen la hovedvekten på å forebygge tvangsekteskap gjennom holdningsendringer, bevisstgjøring, dialog og informasjon – samt krisetiltak som botilbud for ungdom som måtte rømme hjemmefra og råd/veiledning/mekling for de som lå i konflikt med foreldrene (Fangen 2002). Dette var tiltak som angikk en rekke offentlige velferdstjenester, men som også ble kanalisert gjennom frivillige organisasjoner og krisesentre. Barne- og familiedepartementet bevilget etter søknad penger til tiltak mot tvangsekteskap i regi av frivillige både i 1999, 2000 og 2001. Det ble gitt en egen bevilgning til en informasjonstelefon i regi av Oslo Røde Kors (Fangen 2002). Tilskudd til frivillig innsats mot tvangsekteskap har siden, gjennom to tiår, vært del av ulike regjeringers handlingsplaner på feltet.

Handlingsplanen for å bekjempe tvangsekteskap ble fulgt av en rekke nye handlingsplaner, som etter hvert fikk en utvidet tematikk. Temaene i nasjonale tilskuddsordninger som frivillige organisasjoner kunne søke på, ble også utvidet. Den første handlingsplanen mot kjønnslemlestelse ble presentert i 2000, og fra 2012 ble det en felles handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Av politiske myndigheter ble disse to nokså ulike problemkompleksene omtalt som å ha til felles at de begge handlet om unges rett til å ta egne valg om sitt liv og sin framtid (Bråten & Elgvin 2014, s. 36). Fra og med handlingsplanen for perioden 2013–2016 inngikk også «alvorlige begrensninger av unges frihet», begrepet som var en forløper til begrepet negativ sosial kontroll. Den foreløpig siste handlingsplanen i rekken er *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017–2020*. Den neste er varslet våren/sommeren 2021, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*.¹

2.2 Supplement til velferdsstatlig innsats

Forebygging og hjelpetiltak mot tvangsekteskap og etter hvert også negativ sosial kontroll har gjennom handlingsplanperiodene i økende grad blitt et velferdsstatlig anliggende og ansvar. Dette gjelder velferdsstatens generelle tjenester rettet mot

¹ Kunnskapsdepartementet: Prop. 1S 2020-2021, s. 229

barn og unge. Men det er også etablert en rekke særskilte tjenester som både har en kompetanse- og pådriverfunksjon: minoritetsrådgivere på en del videregående og etter hvert også ungdomsskoler, integreringsrådgivere på utvalgte utenriksstasjoner og et nasjonalt bo- og støttetilbud for unge som har brutt med sine familier (Bråten & Elgvin 2014). Det er også utviklet et fagmiljø på æresrelatert vold og tvangsekteskap innad i forvaltningen (Bredal & Lidén 2015): Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er et nasjonalt tverretatlig team, nå plassert i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Teamet skal bistå og veilede første- og andrelinjetjenesten i konkrete saker og bidra til kompetanseheving.² Samtidig har kompetansen i ulike forskningsmiljøer som har jobbet med disse problemstillingene, økt.

Utviklingen i tiltak mot tvang og vold i minoritetsnorske familier har fulgt samme institusjonelle utvikling som tiltak rettet mot vold i nære relasjoner gjorde da saken først ble satt på dagsorden på 1970-tallet, fra krisesenter og hjelpetelefoner i regi av frivillige, til lov om kommunale krisesentertilbud som trådte i kraft fra 2010 (Smette mfl. 2019). Der myndighetene i starten lente seg tungt på frivilliges kompetanse, tiltaksiver og innsats, er også vold i minoritetsnorske familier etter hvert blitt et offentlig anliggende. Tvangsekteskap, æresrelatert vold, negativ sosial kontroll og kjønnslemlestelse har imidlertid vedblitt å være et tiltaksområde innenfor integreringspolitikken, med egne handlingsplaner og forvaltningsmessig tilhørighet hos departementet som til enhver tid har ansvaret for integreringspolitikk (nå Kunnskapsdepartementet). Innsats mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold er ikke blitt del av den generelle handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, som er Justisdepartementets ansvar. Dette til tross for at disse praksisene inngår i den offisielle definisjonen av vold i nære relasjoner (Bredal & Lidén 2015). Det er, for å sitere Anja Bredal, som forskningsbasert har arbeidet med tvangsekteskap siden 1990-tallet, etablert et skille mellom «vanlig vold», eller generell vold, og «spesiell vold» (Bredal 2013, 2014). Og den spesielle volden forbindes ofte med innvandreres «kultur», til forskjell fra en individualisert forståelse av den volden i nære relasjoner som foregår i majoritetsbefolkningen (Bredal mfl. 2020, s. 11).

Offentlige tiltak har ikke fullstendig erstattet sivilsamfunnsaktørers tiltak hva tvangsekteskap, negativ sosial kontroll og kjønnslemlestelse angår. De har heller supplert disse. Frivilligheten regnes på dette feltet, som i den øvrige integreringspolitikken, som en viktig bidragsyter. Det signaliseres fra regjeringen at støtten til frivillige organisasjoner for å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – og for å endre holdninger og praksiser – blir videreført.³

I møte med slike former for vold i nære relasjoner, er det altså frivillighetens forebyggende innsats, deres evne til å endre holdninger og praksiser, som blir understreket av regjeringen. Til sammenlikning beskrives gjerne frivillige organisasjoner / aktører i sivilsamfunnets innsats i den øvrige integreringspolitikken som viktig, fordi de er brobyggere mellom styresmakter og befolkningsgrupper og befolkningsgrupper imellom. Det vektlegges at de både bidrar til å løse oppgaver og er en arena for folks deltakelse. Noe som, slik myndighetene ser det, gjør frivillige aktører viktige for å bygge tillit og tilhørighet.⁴ Beskrivelsen av frivillige aktørers rolle i arbeidet mot negativ sosial kontroll/tvangsekteskap skiller seg altså noe fra beskrivelsen av frivillige

² <https://bufdir.no/globalassets/global/vold-og-overgrep/mandat-kompetanseteamet-mot-tvangsekteskap-kjønnslemlestelse-og-negativ-sosial-kontroll.pdf> Lest 15.12.2020

³ Kunnskapsdepartementet: Prop. 1S 2020-2021, s. 229

⁴ Kunnskapsdepartementet: Prop. 1S 2020-2021, s. 226

aktører som bidrar på integreringsfeltet mer generelt. Det forebyggende og holdningsendrende/praksisendrende «oppdraget» framheves. Slik vektlegges den avhjelpende mer enn den demokratiske rollen frivillige organisasjoner kan tenkes å ha. Ett eksempel er den foreløpig siste stortingsmeldingen om integreringspolitikk, her heter det i avsnittet om «arbeid mot vold og overgrep»: «En bredde av frivillige organisasjoner utgjør en sentral del av hjelpeapparatet».⁵ Samtidig kan det argumenteres for at når målet med tilskuddsordningen som behandles i denne rapporten er endring av holdninger og praksiser, tillegges organisasjonene også en rolle som potensielt gjør dem til viktige aktører i demokratiet. Dette er imidlertid lite eksplisitt uttrykt i politiske styringsdokumenter på feltet. Et vesentlig spørsmål er også hvordan organisasjonene selv oppfatter sin rolle – et spørsmål vi vil komme tilbake til i denne rapporten.

2.3 Tidligere evalueringer

Tilskudd til frivillige organisasjoners arbeid mot tvangsekteskap er altså forvaltet av IMDi siden 2008 (Lidén mfl. 2015, s. 69). Arbeid mot kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet / negativ sosial kontroll er lagt inn i tilskuddet, i takt med at de andre typene vold i nære relasjoner er blitt del av handlingsplanen. Ulike evalueringer har vurdert tilskuddsordningen, både når det gjelder hva slags organisasjoner som får støtte, hvilke målgrupper de retter seg mot / dekker, og i noen grad hva slags tiltak som iverksettes (Steen-Johnsen mfl. 2010; Lidén mfl. 2015; Lidén & Bredal 2017; Skutlaberg mfl. 2018). Lidén mfl. (2015) og Lidén og Bredal (2017) som følgeevaluerte handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016), skilte mellom tre kategorier organisasjoner som søkte, og fikk innvilget, penger til å drive arbeid på disse tre områdene:

- Lokale innvandrersorganisasjoner
- Minoritetsorganisasjoner (primært landsdekkende og rettet mot innvandrere/minoriteter generelt, ikke lokale organisasjoner rettet mot spesifikke grupper)
- Mainstream-organisasjoner

De fant at i 2014 var antall innvilgede prosjekter likt fordelt på disse tre organisasjonstypene, mens det i 2015 var flest mainstream-organisasjoner som fikk støtte. Det ble fortsatt levert mange søknader fra lokale innvandrersorganisasjoner, men færre fikk støtte (Lidén mfl. 2015, s. 74–75). De understreket også at i forhold til tidligere år, var det blant de som fikk søknader innvilget, et fravær av religiøse ledere og trossamfunn fra både muslimske og kristne diasporamiljøer, organisasjoner som dekket vest-afrikanske og kurdiske miljøer og organisasjoner som ivaretar transnasjonale perspektiver. De spurte om rekrutteringskanalene var snevret inn og anbefalte IMDi å gjøre noe med dette (ibid., s. 84).

Skutlaberg mfl. (2018) gjennomgikk alle tilskuddsordningene IMDi forvaltet per 2017, herunder også tilskudd til arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Det er imidlertid, basert på deres rapport, noe vanskelig å finne ut hvordan utviklingen hadde vært etter 2015, når det gjaldt hva slags type organisasjoner som fikk tilskudd. Dette fordi det synes som de har brukt en annen kategorisering av organisasjoner enn den som ble brukt av Lidén mfl. i 2015. Ved å sammenlikne sine funn med tidligere evalueringer, konkluderer Skutlaberg mfl. (2018) likevel med at det har skjedd en dreining i hvilke typer organisasjoner som får støtte, vekk

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2016), *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Meld. St. 30 (2015–2016), s. 94

fra innvandrersorganisasjonene. De spør om dette påvirker ordningens treffsikkerhet overfor målgruppene. Samtidig konkluderer de med at: «Vår vurdering er at treffsikkerheten er tilfredsstillende når det gjelder hvilke organisasjoner som får støtte» (Skutlaberg mfl. 2018, s. 108). Hva denne «treffsikkerheten» består i, utdypes ikke, heller ikke hvilke data eller analyser konklusjonen er tuftet på.

2.4 Tilskuddsordningene legges om

En helhetlig gjennomgang av tilskuddsordningene rettet mot innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet på integreringsfeltet ble altså gjennomført i 2017.⁶ Skutlaberg mfl. (2018) gjennomgikk de seks daværende tilskuddsordningene forvaltet av IMDi: 1) Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet. 2) Tilskudd til integreringsprosjekter i asyl-mottak. 3) Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn (som ble forvaltet av 20 kommuner). 4) Tilskudd til informasjons- og veiledningstiltak. 5) Tilskudd til holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. 6) Tilskudd til særlig utsatte innvandrergrepper. Deres anbefaling var å fortsette med statlig støtte til frivillighet, men samtidig at tilskuddssystemet burde gjøres enklere (Skutlaberg mfl. 2018, s. 132)

I statsbudsjettet for 2019 ble det også foreslått: «å legge om dagens tilskott».⁷ Regjeringens forslag gikk ut på at det fra og med 2019 skulle være to ordninger for tilskudd til frivillig virksomhet på integreringsområdet: 1) En felles søkbar tilskuddsordning for frivillig virksomhet på integreringsområdet, og 2) en videreføring av ordningen med tilskudd til navngitte nasjonale ressursmiljø.⁸ Seks ulike tilskuddsordninger ble til to.

Den søkbare tilskuddsordningen til frivillig virksomhet på integreringsområdet skulle overordnet bidra til å øke deltakelsen i arbeids- og samfunnsliv blant innvandrere og barna deres. Tilskuddsordningen skulle bestå av tre delordninger:

- Del A: En ordning som skal stimulere til fellesskap, tillit og tilhørighet i lokalsamfunn for innvandrere og befolkningen for øvrig.
- Del B: En ordning som skal bidra til å øke kunnskapen om det norske samfunnet og styrke kvalifisering for arbeid eller utdanning blant innvandrere.
- Del C: En ordning som skal forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlesting.⁹

Det søkbare tilskuddet delt i tre delordninger, skulle forvaltes på følgende måte:

«Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) skal forvalte ordninga. Delar av midlane vil bli forvalta av 20 utvalde kommunar. Desse kommunane er: Arendal, Bergen, Bodø, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Gjøvik, Hamar, Kristiansand, Oslo, Sandefjord, Sandnes, Sarpsborg, Skedsmo, Skien, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Tønsberg og Ålesund. Organisasjonar som er registrerte i desse kommunane, kan søke om støtte frå sin kommune. IMDi behandlar òg søknadar frå frivillige organisasjonar som har tiltak for bebuarar i asylmottak som ligg i andre kommunar enn i dei 20 kommunane som forvaltar den andre

⁶ Kunnskapsdepartementet Prop.1S (2018-2019), s. 251

⁷ Kunnskapsdepartementet Prop.1S (2018-2019), s. 251

⁸ Kunnskapsdepartementet Prop.1S (2018-2019), s. 251

⁹ Kunnskapsdepartementet Prop.1S (2018-2019), s. 264

delen av midlane. IMDi skal òg vurdere søknader av nasjonal karakter, inkludert søknader frå sentralleddet i landsdekkande frivillige organisasjonar».¹⁰

Det vil si et opplegg der nasjonale tilskudd har en dels nasjonal, dels lokal forvaltning – dog begrenset til et antall kommuner. Denne måten å organisere alle de søkbare tilskuddsmidlene til integreringstiltak på, ble ikke begrunnet i budsjettproposisjonen. Men den må ha vært inspirert av hvordan ett av de seks tilskuddene allerede hadde blitt forvaltet noen år – nemlig tilskuddet som gikk til lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet i lokalsamfunn. Dette tilskuddet ble en stund forvaltet av fylkeskommunene, men forvalteransvaret ble fra og med 2015 flyttet til 20 kommuner med et høyt antall innbyggere med innvandrerbakgrunn i befolkningen (Bråten mfl. 2017).

Listen over de utvalgte 20 kommunene som nå ble lagt til grunn i den tredelte tilskuddsordningen, var identisk med de 20 kommunene som forvaltet midlene til lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet, da denne ble gjennomgått i 2017 (Bråten mfl. 2017, s. 26). Tilskuddet til arbeid mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll ble dermed endret fra å være en ren nasjonal ordning forvaltet av IMDi, til å bli en kombinert nasjonal og lokal ordning. IMDi har, som redegjort for innledningsvis, fortsatt å fordele en del av de søkbare midlene under del C.

2.5 Hva er negativ sosial kontroll og tvangsekteskap?

Tilskuddsordningen til frivillige organisasjoner/sivilsamfunnsaktører som undersøkes i denne rapporten, er innrettet mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Altså er det nødvendig å spørre hva disse to begrepene innebærer, hvordan de defineres, og eventuelt kritiseres. Dette er et viktig grunnlag for senere å kunne undersøke hvordan frivillige som får tilskudd, definerer disse begrepene, hva de legger i dem og hvordan de forstår og jobber med dem.

Negativ sosial kontroll defineres i *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)* som: «ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov.» (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, s. 12). Utgangspunktet er nettopp den enkeltes frihet, retten til å bestemme over sin egen kropp, hvem man vil gifte seg med og om man vil forlate ekteskapet. En rett det konstateres at ikke er selvsagt for alle (ibid., s. 6)

Begrepet negativ sosial kontroll var nytt med handlingsplanen i 2017, og det erstattet «alvorlige begrensninger av unges frihet» som ble benyttet i handlingsplanen for perioden 2013–2016. Det forrige begrepet knyttet an til erfaringer meldt inn fra minoritetsrådgivere i skolen, som opplevde at ungdommer de hadde kontakt med, ikke bare beskrev problemer i forbindelse med tvangsekteskap. De berettet også om strenge regler og om ekstrem kontroll, særlig av ungdommenes sosiale liv: hvem de var sammen med og hva de bedrev. Kontrollen kunne, ved brudd på regler og normer, følges av represalier som fysisk og psykisk vold og/eller tvangsgifte. Denne ekstreme kontrollen ble forklart med at foreldre og storfamilie hadde klare forventninger om akseptabel oppførsel, og at det å ikke innfri disse var en trussel mot familiens ære, anseelse og respekt (Bråten & Elgvin 2014, s. 94). Begrepet alvorlige begrensninger av unges frihet omfattet et nokså vidt spekter av oppdragerpraksiser, fra at den unge

¹⁰ Kunnskapsdepartementet Prop.1S (2018-2019), s. 264

ble etterlatt i foreldrenes opprinnelsesland for disiplinering, via å begrense særlig unge døtres kontakt med jevnaldrende gutter, til å nekte unge å gå på diskotek og ta med seg venner hjem osv. (ibid., s. 93–94).

Nettopp dette siste, det brede spekteret av dels praksiser, dels normer, som begrepet alvorlige begrensninger av unges frihet adresserte, tematiseres også når det gjelder begrepet negativ sosial kontroll. Det applauderes på den ene siden for å sette ord på utfordringer det tidligere manglet et begrep for. I den mye omtalte boka *Skamløs*, fra 2017, åpner forfatterne Amina Bile, Sofia Nesrine Sour og Nancy Herz slik: «Første gang vi skrev om negativ sosial kontroll og skamkultur, klarte vi endelig å sette ord på opplevelser vi har hatt, men som vi aldri helt har klart å forstå. Opplevelser av å bli begrenset, både når det gjaldt hva vi kunne gjøre og hva vi kunne være» (Bile mfl. 2017, s. 6). Begrepet har, slik disse unge kvinnene beskriver det, bidratt til at de forsto at det ikke var dem det var noe galt med – men at det de hadde opplevd var erfaringer flere delte: «at det finnes et helt system som er til for å kontrollere sånne som oss» (ibid., s. 6).

På den andre siden er begrepet kritisert for å være for uklart, politisk, men også juridisk. Ekspertgruppen som arbeidet med «unge som etterlates i utlandet mot sin vilje» påpekte at «etterlatt mot sin vilje» blir definert som en type negativ sosial kontroll. Videre at dette begrepet blir definert ulikt i ulike deler av forvaltningen, og at det ikke er rettslig avklart. De viste til at mens Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet definerte negativ sosial kontroll som oppdragelse som bryter med barnets rettigheter og barnekonvensjonen, definerte NKVTS¹¹ det i sin voldsveileder som en form for vold i nære relasjoner. Det synes som, påpekte ekspertutvalget, at negativ sosial kontroll både brukes om forhold som er straffbare og om forhold som ligger utenfor strafferettens område (Helse- og omsorgsdepartementet 2020, s. 51–52). Ekspertutvalget viste til barneloven, som regulerer forholdet mellom barn og foreldre, og som inneholder flere bestemmelser om at foreldre både har rett og plikt til å bestemme over sine barn. Foreldre har rett til å treffe beslutninger og samtykke for barnet i tråd med barnets beste. Samtidig forbyr loven foreldre å bruke fysisk og psykisk vold i oppdragelsen, eller benytte andre praksiser som kan utsette barnet for skade eller fare. Foreldre har en plikt til å gi barnet gradvis selvbestemmelsesrett og til at barnet høres. Barnet har for eksempel rett til selv å velge skole fra det er 15 år. Likevel er det, mente ekspertutvalget, behov for en gjennomgang av barns rettigheter versus foreldres rettigheter i lovverket, og utvalget ba om en helhetlig juridisk utredning (ibid., s. 107–109). Et offentlig oppnevnt utvalg har nylig gjennomgått barneloven: *Ny barnelov. Til barnets beste* (NOU 2020: 14). Foreldreansvaret drøftes i et eget kapittel i utredningen (10), herunder: «Innholdet i foreldreansvaret». Utvalget foreslår at det i en ny lov bør understrekes at hva som er best for barnet, skal komme i første rekke for den som har foreldreansvar (NOU 2020: 14, s. 172–73). Utvalget drøfter også «Barnets rett til å medvirke til beslutninger under foreldreansvaret». Her legges det til grunn at barnets rett til å bli hørt er tett sammenvevd med prinsippet om barnets beste: «Det er avgjørende for å føle kontroll og mestring i eget liv at barnet får medvirke i beslutninger som angår det.» Samtidig understrekes det: «Barnets medvirkningsrett innebærer ikke at barnets mening alltid skal få gjennomslag. Tvert imot vil en viktig del av foreldreansvaret være å treffe ansvarlige beslutninger som gagnar barnet både på kortere og lengre sikt, selv om mange barn vil protestere mot beslutningene her og nå. En viktig oppgave for foreldrene i mange tilfeller vil derfor være å gi barnet informasjon om hvorfor beslutningen ikke ble slik det ønsket» (NOU

¹¹ Nasjonalt kunnskapssenter mot vold og traumatisk stress

2020:14, s.180). Det synes ikke som dette offentlige utvalget har fulgt opp ekspertutvalgets oppfordringer om å drøfte spørsmål som vedrører barns rettigheter sett i lys av praksiser med å etterlate barn/unge i utlandet og konseptet negativ sosial kontroll.

I Danmark brukes begrepene ekstrem sosial kontroll og negativ sosial kontroll, definert omtrent som i Norge. Begrepet «æresrelatert sosial kontrol» benyttes også (se Danneskiold-Samsøe mfl. 2019). Her knyttes begrepet tett opp mot at det dreier seg om regulering av atferd for å beskytte familiens ære (Institutt for menneskerettigheter 2017, s. 8). Danneskiold-Samsøe mfl. (2019) definerer æresrelatert sosial kontroll slik: «familiens, slægtens og det etniske baglands forebyggende adfærdsregulering og sanktioner i form af tvangsbasert kontrol over for gruppemedlemmer, der reelt eller potensielt avviger fra gældende normer for kønnet og seksuel adfærd og identitet, med det formål at opretholde eller genoprette familiens ære inden for en patriarkalsk kønsorden» (s. 47–48). Det understrekes at dette er ment som en definisjon som skal bidra til fagfolks forståelse av hva som står på spill, og at det ikke er en definisjon som skal være et redskap for handling (ibid., s. 48).

Institutt for menneskerettigheter (2017) har i dansk sammenheng gjort en juridisk betenkning av hvorvidt barn og unge, etter barnekonvensjonen og dansk lov, har rett til et privatliv i forholdet til sine foreldre. Det vil si hvor langt dansk lovgivning går i å beskytte barn og unge internt i sine familier. Rett til privatliv er, understrekes det, en menneskerett, og det legges til grunn at et barn har de samme rettigheter som en voksen. Samtidig spiller den unges alder og antatte modenhet en rolle for disse rettighetenes rekkevidde. Foreldre har en plikt til å ta omsorg for sitt barn fram til det fyller 18 år – noe som også begrenser barnets rett til privatliv. Rettspraksis og juridisk litteratur fokuserer først og fremst på å beskytte individer mot inngrep og kontroll fra myndighetens side, ikke mot foreldrene, påpekes det. I den grad barn beskyttes mot foreldre, er det først og fremst med hensyn til vanskjøtsel, vold og andre overgrep. Barnet og den unges rett til å utvikle en selvstendig personlighet og et privatliv, har stor sett vært gitt lite oppmerksomhet i lovverket, argumenteres det (Institutt for menneskerettigheter 2017, s. 18). Det oppsummeres med at hvis man, i dansk sammenheng, sammenholder foreldres omsorgsplikt med spesialregler som angår unge når det gjelder helse og seksuell selvbestemmelse – så har ungdom rett til en privat sfære i alle fall fra 15 år. Men, understrekes det, den gradvise selvstendighet man kan tenke seg at den unge bør oppøve gjennom oppvekstårene, den gradvise retten til å gjøre egne valg, mangler en juridisk beskyttelse så lenge den unge oppholder seg i egen familie. Og omverdenens rett til å beskytte barnet/den unges privatliv, er i tillegg begrenset av foresattes rett til informasjon og samtykkeplikt (ibid., s.52).

Juridisk synes det både å være et spørsmål om hvilke praksiser som omfattes av negativ sosial kontroll og i hvor stor grad dagens lovverk beskytter barn og unges rett til å velge sin egen vei i tråd med at de når et nødvendig modenhetsnivå. Dette er en uklarhet som også har sammenheng med den politiske, skal vi si fenomenforståelsen, det vil si om det her dreier seg om oppdragerpraksiser som er for restriktive *eller* om det er snakk om en type vold i nære relasjoner. Eller kanskje begge deler?

Smette (2020) påpeker at begrepet negativ sosial kontroll på den ene siden rommer *restriksjoner*, det vil si normer og regler som oppleves for strenge i møte med majoritetsnormer om kjønnslikestilling og barns sjølråderett. Men at det også rommer *sanksjoner*, det vil si konsekvenser av å ikke følge restriksjonene, som kan være alt fra psykologisk kontroll til å bli giftet bort under tvang (som en sanksjon mot at en ung kvinne begynner å ha kjæresten). Spørsmålet er for eksempel, påpeker Smette, om en som følger restriksjonene, og dermed heller ikke møter noen sanksjoner, kan sies å være utsatt for negativ sosial kontroll? Et spørsmål som illustrerer tvetydigheten i

begrepet, og som understreker nødvendigheten av å avklare og diskutere hvilke forståelser som ligger til grunn, når målet altså er å forebygge negativ sosial kontroll. Dette er tilnærminger vi vil ta med oss inn i analyser og diskusjoner av myndigheters og sivilsamfunnsaktørers problemforståelser og tiltak.

Tvangsekteskap kan betraktes som en form for negativ sosial kontroll, men det er samtidig et begrep med en selvstendig og tydelig juridisk status. I Handlingsplanen 2017/2020 defineres det slik: «ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefeller ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press. Tvangsekteskap er en form for vold i nære relasjoner, og kan i praksis også innebære at den enkelte ikke har mulighet til å velge seg ut av en forlovelse eller et inngått ekteskap, eller velge en partner på tvers av familiens ønsker, uten å bli utsatt for represalier» (Justis- og beredskapsdepartementet 2017, s. 6).

Straffelovens paragraf 253 forbyr tvangsekteskap: «Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år. På samme måte straffes den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for en handling som nevnt i første ledd.»

Det som blir diskutert, er hva som skal til for at det er snakk om tvang. Tvangsekteskap er et fenomen i sammenhenger der ekteskap er et kollektivt anliggende, der det arrangeres. Det vil si en annen ekteskapspraksis enn det som er tilfelle når et individuelt pardannelsesmønster, basert på en eller annen form for tiltrekning de to imellom, er hovedregel – der ekteskapet er «selvgjort» (jf. Bredal 1998). Parforholdet innledes i stedet basert på en kollektiv beslutning i familien / på tvers av familiene (Bredal 2020), og i en setting som gjerne er preget av tydelige kjønns- og generasjons-hierarkier (ibid.). Likevel er det langt fra slik at arrangert er lik tvang. Bredal (1998) skiller mellom selvgjorte ekteskap og tvangsekteskap som to ytterpunkter, imellom ligger arrangerte ekteskap med ulik grad av medvirkning fra de unge. Det er ulike grader av samtykke, ulike begrunnelser for samtykke og ulike måter å uttrykke dette på. Og når de unge samtykker, argumenterer Bredal (1998), handler det om mer enn et enkelt ja eller nei til ekteskap. Det handler også om å uttrykke tillit til at foreldrene vet barnas beste. I tillegg kan ekteskap av den unge ses på som en mulighet til å bli fri fra foreldrenes kontroll (jf. Herz 2021).

Familien (kollektivet) har to ansikter, på den ene siden familiesamholdet og det tette fellesskapet, på den andre siden autoritetshierarkiet basert på generasjon og kjønn, der ikke alle medlemmer har like mye de skulle ha sagt. For mange handler det å ta en konflikt om «å utvide handlingsrommet innenfor rammen av familiesamholdet og familierespekten». Dette er et mål fordi «de er en del av kollektivet og kollektivet en del av dem» (Bredal 1998, s. 65).

Etter norsk lov er det tydelig hva et tvangsekteskap er, utfordringen er at virkelige konflikter ofte ikke er tydelige enten/eller, og at det ikke uten videre er gitt hva «utilbørlig press» er. Det kan være ulike tilnærminger til dette, avhengig av om ståstedet er familiens, den unges eller storsamfunnets. Det vil både når det gjelder tvangsekteskap og negativ sosial kontroll, i vår sammenheng, være viktig å undersøke hvordan frivillige organisasjoner forstår begrepet og fenomenet. Og hvordan de basert på dette, legger opp til å forebygge og endre holdninger og praksiser.

2.6 Oppsummering

Helt siden tvangsekteskap ble satt på den politiske dagsorden, har frivillige organisasjoner vært mobilisert for å forebygge gjennom å endre holdninger og praksiser, men også i noen grad for å avhjelpe. Spørsmålet er hva sivilsamfunnets aktører selv tenker om sin rolle, og også hvordan de forstår det de skal forebygge, hvilke virkemidler de mener virker – og hvem de basert på disse tilnærmingene retter tiltakene sine mot. I tillegg, hva det er for slags organisasjoner som får støtte til sine tiltak.

3 Teoretiske perspektiver

IMDi forvalter tilskudd til frivillige organisasjoner, blant annet til tiltak mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Tilskudd til dette arbeidet skal bidra til å endre holdninger og praksiser som fører til tvang og overgrep, slik det var formulert i 2019.¹² Vi skal undersøke hvordan de frivillige organisasjonene erfarer tilskuddsordningen, men også hva de tenker om og hvilke erfaringer de har med tiltakene de iverksetter, og tilnærmingene tiltakene bygger på. Hvordan endre holdninger og praksiser? Og hva er organisasjonenes rolle i dette? Gitt dette utgangspunktet, er det særlig tre forhold hvor det er behov for teoretiske tilnærminger. Vi legger disse til grunn for undersøkelsesopplegg og analyser – og i diskusjoner av funn:

- 1 Hva frivillighet / sivilt samfunn er, og *hvordan myndigheter og frivillige aktører selv kan tenke om rollen til frivilligheten*. Hva det er som kan gjøre frivillige organisasjoner særlig egnet til å drive forebyggende og sosialt endrende aktivitet.
- 2 *Ulike tilnærminger til hva som er grunnlaget for holdningene og praksisene som skal endres*. Negativ sosial kontroll omfatter, som diskutert kort i punkt 2.5, både restriksjoner i de unges liv og sanksjoner/reaksjoner som benyttes overfor dem. Men hva har slike restriksjoner og sanksjoner/reaksjoner sitt feste i? Et det snakk om kultur, religion, sosiale forhold, eller er de knyttet til migrasjonsprosessen? Hvordan spiller eventuelt forståelser av kjønn og kjønnsforskjeller inn?
- 3 Ulike tilnærminger til *hvordan sosial endring oppstår* – hvordan holdninger og praksiser forandres hos individer/grupper.

Det første gjelder altså hvordan vi skal forstå aktørene – de frivillige organisasjonene. Det andre gjelder hvordan vi bør forstå fenomenet negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Det tredje kobler de to sammen, ved å løfte fram hvordan vi tenker oss at aktørene (de frivillige organisasjonene) kan bidra til å endre holdninger og praksiser.

3.1 Frivillige aktørers rolle

La oss starte med et spørsmål som ikke er helt enkelt: Hva er en frivillig organisasjon i dag? Det norske organisasjonslandskapet har endret seg og er blitt svært sammensatt gjennom de tre siste tiårene. Arnesen mfl. (2017) viser, basert på et bredt sammensatt datamateriale, noen tydelige tendenser: Antallet lokale lag har gått tilbake, noe som først og fremst har sammenheng med at de tradisjonelle folkebevegelsene har svekket sin posisjon. Lokalt dominerer i dag organisasjoner innenfor kultur og fritid, men også nærmiljøorganisasjoner som velforeninger og grendelag. Antallet nasjonale frivillige organisasjoner er samtidig nær doblet på tre tiår, og særlig kultur og fritid og samfunnsrettede organisasjoner har økt. Det er blitt mindre vanlig å organisere seg hierarkisk, basert på medlemmer som står tilsluttet lokale foreninger, som så er del av regionale og nasjonale organisasjonsledd. Mens det er blitt mer vanlig å være organisert som sammenslutninger med et nasjonalt arbeidsområde. Dette

¹² Det har vært mindre justeringer av tilskuddsordningens innretning i perioden 2017–2019, som beskrevet i kapittel 2.

er en utvikling som viser tendenser til et todelt organisasjonssamfunn, der det nasjonale og det lokale nivået opererer uavhengig av hverandre. Det pågår en økende profesjonalisering, der antall betalte årsverk innenfor frivilligheten øker. Samtidig er den frivillige innsatsen fortsatt mange ganger større enn den betalte. Andelen av befolkningen som er medlem i en organisasjon, er nokså stabil. Men antallet medlemskap per innbygger har gått ned, fra tre til to – og det å være tilknyttet en organisasjon er en praksis med sosiale skjevheter.

Det frivillige arbeidet generelt økte fra 2009 og utover, med et toppunkt i 2014, da rett over 60 prosent av befolkningen deltok i frivillig arbeid. Frivillige organisasjoner har ulike inntektskilder: kommersielle (herunder medlemskontingent, basarer og kafévirksomhet), private bidrag og offentlige overføringer. Generelt, skriver Arnesen mfl. (2017), skaper de frivillige organisasjonene i stor grad sine egne inntekter, egne (kommersielle) inntekter utgjør halvparten av grunnlaget. Men her er det vesentlig å ha med seg at offentlige inntekter er særlig viktige for de samfunnsrettede (hvor de utgjør halvparten av inntektene) og for organisasjoner på velferdsområdet.

Disse tendensene tydeliggjør et organisasjonslandskap som langt fra er preget av tilbakegang, da heller av store endringer: i struktur – tendensen til at lokalt ikke henger sammen med nasjonalt, i sammensetning – mens de store medlemsorganisasjonene er i tilbakegang, er andre samfunnsbaserte organisasjoner i framgang, i engasjement – færre medlemskap og sosiale skjevheter, men stor frivillig aktivitet kombinert med økende profesjonalisering. I et slikt sammensatt landskap kan det være krevende å avgjøre hva som kvalifiserer som frivillig organisasjon.

Arnesen mfl. (2017) viser til en definisjon av nonprofit eller frivillig sektor som er i henhold til FNs håndbok om nonprofit-organisasjoner i nasjonalregnskaper. En frivillig organisasjon er:

- 1 Organisert – det vil si ikke ad hoc.
- 2 Nonprofit – fordeler ikke eventuelle overskudd til andre eller annet enn organisasjonens egne formål.
- 3 Privat – ikke underlagt offentlig styring.
- 4 Selvstyrt – har institusjonell autonomi med en fastsatt styringsstruktur.
- 5 Frivillig – medlemskap, deltakelse eller andre innsatser er verken lovpålagt eller obligatorisk (Arnesen mfl. 2017, s. 14).

I den siste stortingsmeldingen om den statlige frivillighetspolitikken (Meld.St.10 2018-2019) understrekes det at regjeringen ikke vil definere hva som er sivilsamfunn og hva som er en frivillig organisasjon, fordi «det er ein viktig føresetnad i demokratiet vårt at sivilsamfunnet får definere seg sjølv, sine ulike roller og sine ulike aktører» (ibid., s. 16). Samtidig påpekes det at staten har vært med på å definere sektoren gjennom etableringen av Frivillighetsregisteret, satellittregnskapet¹⁵ for ideelle og frivillige organisasjoner og gjennom tilskuddsordninger. Frivillighetsregisteret ble opprettet i 2009, på initiativ fra frivillige organisasjoner. Kriteriet for registrering i registeret er fastsatt i lov. Det vises til frivillighetsregisterloven paragraf 3 og 4. Her slås det fast at frivillig virksomhet er aktiviteter som ikke er fortjenestebasert, og at følgende er å regne som registreringsenheter:

- a) ikke-økonomisk (ideell) forening,
- b) alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,

¹⁵ Kartlegger bidraget fra frivillige organisasjoner til bruttonasjonalprodukt (Meld.St.10 2018-2019, s.17)

- c) næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet,
- d) aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet. (se Meld.St.10 2018-2019, s. 16)

De to listene for kriterier som definerer frivillige organisasjoner/sivilsamfunnsaktører er relativt like, og de er inkluderende; både tradisjonelle medlemsorganisasjoner, organisasjoner som er saks- eller aktivitetsorienterte uten medlemskap, stiftelser og ideelle aksjeselskap, kan inkluderes. Det er dog en forutsetning, i de FN-baserte kriteriene, at organisasjonene er selvstyrte etter en bestemt struktur og ikke underlagt offentlig styring. Denne forutsetningen ligger mer implisitt i Frivillighetsregisteret.

Ulike frivillige organisasjoner er samtidig ulikt innrettet hva oppgaver og rolle angår, noe følgende klassifikasjon av frivillige organisasjoner illustrerer: Kultur og fritid. Velferd. Samfunnsrettet. Bolig og økonomi. Tro og livssyn. De kan være orientert mot å ivareta medlemmenes interesser (interesseorganisasjon), utføre tjenester for andre, skape aktiviteter, fremme fysisk og/eller kulturell utfoldelse – eller de kan utføre tjenester på vegne av velferdsstaten (jf. Arnesen mfl. 2017).

I den siste stortingsmeldingen om frivillige organisasjoner pekes det på at organisasjoner, sett fra nasjonale myndigheters ståsted, både kan ha en rolle som arena og en rolle som aktør. *Arenarollen* beskrives som å være en bidragsyter i det demokratiske systemet, en plattform hvor det kan foregå meningsbryting og hvor uenighet får spille seg ut. *Aktørrollen* beskrives som å løse oppgaver i velferdsstaten og bidra i beredskapstjenesten, men også å være kompetanseformidlende, tradisjonsbærende, folkehelsefremmende eller en lyttepost for hva som foregår der ute i samfunnet (Meld.St.10 2018-2019, s. 22–23). Det understrekes at det å delta i en frivillig organisasjon er en god og rask vei inn i det norske samfunnet, for de som kommer nye til landet. Dette er, understrekes det, en mulighet til å dele interesser, opplevelser og til å snakke norsk. Samtidig framheves innvandrersorganisasjonene som viktige arenaer for identitetsfellesskap og som aktører i integreringsarbeidet, både ved å være talerør for grupper og «formidler av det norske samfunnet inn i innvandrargruppene» (ibid., s. 22). Dette er frivillige organisasjoner sett fra myndighetenes ståsted, som ser organisasjonene ut fra hvilken rolle de spiller/utfyller i samfunnet under ett. De tildeles både en demokratisk rolle som diskusjonsverksted og talerør, og en rolle som hjelpere og kunnskapsformidlere på storsamfunnets vegne.

Wollebæk og Selle (2002) definerer på sin side ulike roller basert på frivillige organisasjoners egne tilnærminger. Deres kategorisering er basert på 1) om organisasjonen forstår seg selv som *medlems- eller samfunnsorientert*: Det vil si om de først og fremst arbeider for medlemmene eller for samfunnet, og om deres aktiviteter først og fremst er åpne for / rettet mot medlemmer eller mot samfunnet. Derneft, om den er basert på 2) at organisasjonen forstår seg selv som *konflikt- eller konsensusorientert*: Det vil si om den er i opposisjon til rådende holdninger i samfunnet – eller ei, om den synes det er viktig å overbevise andre om sine ideer, eller om dette ikke betraktes som så viktig.

Når denne rolletypologien benyttes, er resultatet at de nasjonale organisasjonene er mer samfunns- og konfliktorienterte enn de lokale, jf. todelingen av organisasjonslandskapet som Arnesen mfl. (2017) beskriver (ibid., s. 38). Her kan det være duket for kryssende rolleforståelser, avhengig av om man ser frivillige organisasjoners rolle fra myndigheters eller organisasjoners ståsted, noe som det også er viktig å utforske i dette prosjektet. Her dreier det seg om en tilskuddsordning med et bestemt formål, der organisasjonene forventes å jobbe for å endre holdninger og praksiser hos be-

stemte grupper – samtidig er de i utgangspunktet frie til å bestemme både arbeidsmåte, innretning og målgruppe for tiltaket, og gjennom det kanskje også hvordan de definerer sin rolle.

Frivillige organisasjoner er, historisk, først og fremst forstått som demokratiske aktører. Den tradisjonen går tilbake til midten av 1800-tallet og til framveksten av det som ble folkebevegelser: bonde-, arbeider-, avholds-, misjons- og målbevegelsene. I tillegg, sosiale og humanitære lag og etter hvert idrettsbevegelsen, kulturorganisasjoner, miljø- og kvinnebevegelsen. Disse bevegelsene utgjorde, skriver Arnesen mfl. (2017, s. 8), «kjernen i et politisk og nasjonsbyggende sivilsamfunn som pluggget enkeltindividene inn i det nasjonale, politiske systemet og bidro til å gjøre dem til fullverdige medlemmer først av nasjonalstaten, og senere velferdsstaten». Medlemmene var grunnfjellet. De var rekruttert til og delaktige i lokale avdelinger og lag, og de hadde slik mulighet til innflytelse lokalt, men også gjennom et hierarkisk oppbygd organisasjonsapparat med regionale og nasjonale organer. Det ga representasjon helt inn i statsapparatet gjennom et utall styrer, råd og utvalg. Slik ble det etablert demokratiske strukturer med legitimitet. Det var dette statsviteren Stein Rokkan ([1966] 1987) begrepsfestet som den korporative kanalen, en kanal hvor interesseorganisasjoner øvet innflytelse på beslutningstakere i regjering, storting og statsforvaltning. Et supplement til den numeriske kanalen, som ga folk innflytelse gjennom valg.

Endringene beskrevet innledningsvis i dette kapittelet påvirker hvordan den korporative kanalen virker. De hierarkiske organisasjonene er i tilbakegang, det er også antallet offentlig oppnevnte styrer, råd og utvalg med representasjon fra frivillige organisasjoner. Men organisasjonene har andre måter å jobbe på, gjennom kontakt med enkeltpolitikere og embetsmenn, tradisjonelle medier og sosiale medier. Enkelte hevder at det er lettere å jobbe som nasjonal organisasjon i dag, uten å være avhengig av et stort organisasjonshierarki og tilgang til korporative kanaler for å få innflytelse (Arnesen mfl. 2017, s. 108).

En alternativ tilnærming er å forstå dagens frivillighet som mer indirekte styrt av myndighetene enn organisasjonene var før. Dette kan for eksempel skje gjennom det som stortingsmeldingen om statens frivillighetspolitikk beskriver som aktørrollen. Da er utgangspunktet at myndighetene bruker organisasjonene til å løse velferdsoppgaver, men også som en slags offentlig finansierte påvirkningsagenter – jamfør henvisningen til innvandrersamfunn som formidlere av det norske samfunnet til sine medlemmer og frivillige. Dette kan også forstås gjennom det som på engelsk begrepsfestes gjennom Michel Foucault sitt begrep «governmentality» (Foucault 1991). Begrepet indikerer at myndighetenes styring ikke bare foregår gjennom lover og regler, og/eller økonomiske insentiver, men også ved at myndighetene preger menneskers og organisasjoners *mentalitet* eller tankemåte, på diskrete og forsiktige måter. Å gi støtte til frivillige organisasjoner for bestemte tiltak kan være en måte å få de frivillige organisasjonene til å se samfunnet og samfunnsproblemene på et vis myndighetene ønsker.

Å gi støtte til frivilligheten *kan* derfor betraktes som en støtte til organisasjoner som i prinsippet kan utfordre myndighetene og fungere som korrektiv. Men det kan også betraktes som en type utvidet styring, der myndighetene bidrar til at hegemoniske tankemåter sprer seg ovenfra, utover og nedover i samfunnet.

3.2 Grunnlaget for holdninger og praksiser

Negativ sosial og kontroll og tvangsekteskap forstås både blant forskere og blant praktikere på feltet på ulike måter.

Kultur- og tradisjonsperspektivet

De mest dominerende forklaringstypene blant både forskere og praktikere på feltet, er gjerne varianter av det vi kan kalle kultur- og tradisjonsforklaringer. Jon Horgen Friberg beskriver kultur på denne måten: «I tråd med Pierre Bourdieus (2007) begrep om «habitus», det vil si ulike sett av ervervede, både bevisste og ubevisste, emosjonelle disposisjoner som legger føringer på hvordan vi erfarer og handler i verden, kan vi tenke oss kultur som en indre drivkraft som former våre følelser, motiver og intensjoner. Alternativt kan kultur forstås mer som en «verktøykasse» bestående av diskursive repertoarer og begrunnelser som kan brukes i forhandlinger med andre mennesker for å oppnå det man ønsker» (Friberg 2019, s. 20). Kultur kan altså forstås både som før-refleksiv indre drivkraft og som mer strategisk anvendelige repertoarer.

En annen måte å si det på er at kultur er utbredte praksiser, normer og ideer i gitte sosiale grupper, som påvirker hvordan enkeltmennesker innenfor disse gruppene lever sine liv. Samtidig er kultur også noe som kan «brukes» for å oppnå noe man vil eller for å legitimere egen praksis. Ettersom en del av de som har kommet til Norge gjennom innvandring har kommet fra land der normer og ideer delvis skiller seg fra normer og ideer som er utbredt i Norge, tenker man seg at personer med innvandrerbakgrunn da vil ha andre disposisjoner for handling og til dels andre repertoarer for legitimering av sine handlinger enn personer som er født og oppvokst i Norge.

Friberg (2019) skiller mellom ulike kulturelle dimensjoner som kan antas å virke inn på negativ sosial kontroll og tvangsekteskap:

- 1 Hvorvidt menneskelig verdi er knyttet til ære (som må kreves og gis av andre) eller verdighet (som er iboende),
- 2 om enkeltmennesker først og fremst har plikter og rettigheter i kraft av å være individer eller som medlemmer av en gruppe,
- 3 om forholdet mellom kjønn og generasjoner er preget av patriarkalske autoritetsrelasjoner eller større grad av likestilling, og
- 4 om normer for sosial atferd er forankret i religiøse eller sekulære verdier/spilleregler. (Friberg 2019, s. 21)

Ifølge Friberg (2019) er alle disse dimensjonene knyttet til hva som er statens rolle, om den fungerer som en garantist for iboende individuelle rettigheter uavhengig av kjønn og alder. I samfunn uten sterk statsdannelse vil sosiale relasjoner oftere være organisert rundt familie, slektskap og religion. Dersom personer eller grupper orienterer seg ut fra en annen posisjon langs disse *kulturelle* dimensjonene enn gjennomsnittet i majoritetsbefolkningen, kan man tenke seg at det kan oppstå konflikter om hvordan barn og unge skal oppdras. Samtidig innebærer et slikt perspektiv at normer og praksiser kan forandre seg med tiden når de samfunnsmessige omstendighetene er annerledes.

Identitetsperspektivet

Blant forskere er det etter hvert vanlig å anta at negativ sosial kontroll og tvangsekteskap blir påvirket av migrasjonserfaringen – men at denne endringen over tid skjer i retning av mer liberale og/eller åpne normer (Drouhot & Nee 2019; Friberg 2019; Soehl 2017).

I den bredere samfunnsdebatten hevdes det imidlertid også at negativ sosial kontroll og tvangsekteskap kan bli forsterket av selve migrasjonserfaringen. Tanken er at innvandrere som kommer til Norge vil få et behov for å skape trygghet ved å lukke seg inne. De som bruker denne forklaringen, anfører gjerne at innvandrere i Norge blir *mer* konservative enn i opprinnelseslandet. I forskningen har dette perspektivet ofte blitt kalt enten *reaktiv etnisitet* eller *reaktiv identitet* (Diel & Schnell 2006; Portes & Lagae 2017). Her kaller vi dette *identitetsperspektivet*. Migrasjonserfaringen kan føre til at innvandrere taper status og føler seg fremmedgjort. Da kan de reagere ved å holde ekstra fast ved praksiser som de opplever at gir trygghet eller status. Innvandrerforeldre kan også tenkes å overkompensere for det de opplever som et for liberalt eller umoralsk storsamfunn, ved å bli ekstra strenge mot barna sine.

At dette skjer blant en del, er det liten tvil om. Spørsmålet i forskningen har snarere vært hvilke mekanismer som over tid er mest dominerende – er det mekanismer knyttet til reaktiv identitet, eller snarere at kulturelle forestillinger og praksiser gradvis endres og mykes opp når man kommer til et nytt samfunn? I forskningen er det i dag det siste perspektivet som dominerer. Men i den bredere samfunnsdebatten har identitetsperspektivet ofte blitt løftet fram. Da hevdes det at foreldre med innvandrerbakgrunn blir mer konservative i Norge enn de var i opprinnelseslandet (se for eksempel Hege Storhaugs politisk innflytelsesrike bok *Men størst av alt er friheten* (Storhaug 2006)).

Kjønnsmaktperspektivet

Friberg (2019) spesifiserer altså kultur ved blant annet å vise til forskjeller knyttet til kjønn og forståelser av kjønn. Dette formulerer han som hvorvidt forholdet til kjønn og generasjoner er preget av patriarkat eller «større grad av likestilling» (ibid., s. 21). Men der kultur- og tradisjonsperspektivet ser på kjønn som ett aspekt av det større fenomenet kultur, er kjønn og patriarkat hovedfokuset i det vi kan kalle kjønnsmaktperspektivet på negativ sosial kontroll.

Patriarkat kan defineres på ulike måter. Sosiologen Max Weber definerte det i sin tid som menns dominans over kvinner basert på menns posisjon som overhode i familien. I denne tilnærmingen er et generasjonselement bygget inn – ved at disse overhodenes dominans over yngre menn (hierarki blant menn) er minst like viktig som deres dominans over kvinner (Walby 1989, s. 214). Teorier om patriarkat er siden utviklet både ved at enkelte toner ned generasjonselementet og ved at enkelte argumenterer for at patriarkatet er del av kapitalisme og/eller rasisme. Patriarkat kan forstås som et system som er knyttet til ulike sosiale strukturer, som produksjon, lønnsarbeid, stat, vold, seksualitet og kultur (Walby 1989). Implikasjonen er at patriarkatet kan innta ulike former i ulike samfunn. Og det kan argumenteres for at det å forstå relasjonen mellom kvinner og menn (på samfunnsnivå) som resultat av patriarkalske strukturer, er legitimt også i land som betrakter seg selv som likestilte. Dette er en tilnærming som utfordrer en forståelse av samfunn og familier som patriarkalske eller likestilte.

Tilhengere av kjønnsmaktperspektiver hevder, skriver Bredal mfl. (2020), at søkelys på kulturelle forskjeller tilslører de universelle patriarkalske årsakene til vold, altså at vold mot kvinner i ulike grupper og samfunn har fellestrekk (Bredal mfl. 2020, s. 22). Implikasjoner ved en ren kulturell forklaring blir at vold er noe man utøver eller utsettes for på grunn av sin kultur. Kultur er da også en forklaring som først og fremst benyttes i møte med vold og overgrep og kontroll i minoritetsmiljøer, mens volds- og kontrollpraksiser i majoritetsmiljøer forstås som forårsaket av individuelle

forhold. Majoriteten betraktes som i utgangspunktet likestilt og voldsfri, med voldshendelser som unntak (Bredal mfl. 2020, s. 22–23).

Bredal mfl. (2020) argumenterer på sin side ikke for å se bort fra kulturelle aspekter ved volden, snarere mener de at det er nødvendig å ta slike kulturelle aspekter med som del av forståelsen av vold både i majoritets- og minoritetsmiljøer. Og at et skille mellom minoritet og majoritet her er for enkelt. Vold, kontroll og overgrep henger, ifølge Bredal (2020), sammen med ulike normative og samfunnsmessige forhold, inkludert normer for pardannelse, hushold og parforhold. Variasjonen skyldes da ikke nødvendigvis at «volden er mer eller mindre kjønnsbasert, men at den er betinget av kulturelt og strukturelt ulike kjønnsordener» (Bredal 2020, s. 51). En slik tilnærming tar utgangspunkt i at kulturelle forhold har betydning for praksiser, men at det å si at dette handler om «kultur» eller om «patriarkat mot likestilling» blir en forenkling, som ikke bidrar til å forstå hvorfor vold, overgrep og kontroll skjer. For at *det* skal bli mulig, må det utforskes hvordan ulike kjønnsordener gjør seg gjeldende og virker – i praksis.

3.3 Teorier om sosial endring

En del innvandrede familier opplever at de mangler verktøy for å utøve adekvat positiv sosial kontroll i det som for en del fortøner seg som et fremmed samfunn. Dette er bredt dokumentert i ulike forskningsprosjekter, der foreldre med minoritetsnorsk bakgrunn utgjør det empiriske grunnlaget (Bråten & Sønsterudbråten 2017; Friberg 2019; Smette & Rosten 2019; Aure & Daukšas 2020). Samtidig er dette også studier av endringsprosesser knyttet til foreldreidealer med utgangspunkt i migrasjon, generasjon, tilhørighet og sosial status. Å flytte fra ett land til et annet kan innebære at de idealene som finnes for oppdragelse, og det nettverket man baserte seg på, endres – brått og drastisk (Smette & Rosten 2019, s. 8). Så hva skjer da?

Friberg (2019) beskriver sosiale endringsprosesser knyttet til familieorganisering og sosial kontroll, og han skiller mellom *konsensusdrevne* og *konflikt-drevne* mekanismer for endring.

Konsensusdrevne tilnærminger er knyttet til at sosial endring kan komme som følge av nye erfaringer og kunnskap. Gjennom generelle integreringsprosesser og prøving og feiling kan referanserammer endres og nye oppdragelsesmetoder utvikles. Slike konsensusdrevne endringsprosesser kan man tenke seg at framskyndes gjennom tiltak som fokuserer på dialog med foreldre og berørte miljøer, kunnskapsformidling, foreldreveiledning osv. Spørsmålet er da kanskje mer hva slags tilnærminger og virkemidler som fungerer best.

Samtidig kan familien også være en arena for konflikt og forhandlinger mellom ulike interesser, der dominerende normer gjenspeiler interessene til de som har makten. Da kan sosiale endringsprosesser kreve at noen grupper – som kvinner og unge – får styrket sin forhandlingsposisjon i forhold til andre – som menn og eldre. Det kan for eksempel skje gjennom at disse gruppene får støtte og tilgang til ressurser gjennom ulike institusjonelle ordninger, eller fordi de styrker sin uavhengighet og forhandlingsposisjon gjennom utdanning, kompetanse og økonomiske ressurser. Gitt en slik konfliktorientering som utgangspunkt for hvordan en familie – og storfamilie – fungerer, er det å skape endring i måten man forholder seg til normer og praksiser på, ikke så enkelt. Rett og slett fordi det å eventuelt endre praksis, da også kan oppfattes å ha konsekvenser for makt – og maktstrukturer i en familie – for tingenes orden.

Ulike perspektiver og tilnærminger til mulige *endringsmekanismer* for hvordan familier opptrer, vil danne bakteppe for dette prosjektets vurderinger av tiltak som gjennomføres av frivillige organisasjoner. Selv om det kan være vanskelig å påvise direkte effekter av det som gjøres, vil det å innhente synspunkter i organisasjonene, fra en del av de som har deltatt i tiltak, være viktig. I en slik sammenheng må det også tas med i betraktningen at familier er ulike, ungdommer er ulike – og hvordan organisasjoner velger strategi i møte med ulike målgrupper er også forskjellig.

4 Metode

Denne rapporten er basert på en rekke ulike datakilder: Gjennomgang av policydokumenter på feltet, som allerede er presentert. Gjennomgang av søknader, tildelingsdokumenter og rapporter for tiltak og organisasjoner som har fått støtte, stilt til disposisjon av IMDi og 20 utvalgte kommuners forvaltning av tilskuddsordningen 2017–2019. En surveyundersøkelse som ble sendt organisasjonene som fikk støtte i 2017, 2018 og/eller 2019 pluss intervjuer i et utvalg av disse organisasjonene.

4.1 Kartlegging av tildelinger 2017– 2019

Hvilke typer tiltak som er iverksatt som en følge av tilskuddsordningen, er kartlagt ved hjelp av dokumenter som gir oversikt over og innsikt i hvilke organisasjoner som har fått støtte av IMDi i 2017, 2018 og 2019, og av kommunene som har delt ut tilskudd til lokale prosjekter i 2019. Disse dokumentene viser også hvilke tiltak organisasjonene har fått støtte til, og hva som kjennetegner tiltakenes målsetninger, målgrupper og aktiviteter. Kartleggingen omfatter følgende dokumenter:

- Søknader om tilskudd sendt IMDi i 2017, 2018 og 2019, for prosjektene som fikk støtte, og tilskuddsrapporter fra disse prosjektene.
- IMDis oversikt over tildelinger for den undersøkte tilskuddsordningen i 2017, 2018 og 2019. Denne viser hvilke prosjekter organisasjonene har søkt om støtte til, hvor mye tilskudd de har søkt om og hva de er tildelt.
- Rundskriv og nettsider der tilskuddsordningen er utlyst.
- IMDis årsrapporter for 2017, 2018 og 2019 som oppsummerer tildelinger gjennom tilskuddsordningen.
- Søknader om tilskudd sendt kommunene som forvaltet lokale tilskuddsmidler i 2019, for prosjektene som fikk støtte, og tilskuddsrapporter fra disse prosjektene (vi fikk tilgang til 53 av 66 aktuelle søknader).
- Kommunenes oversikt over tildelinger for den undersøkte tilskuddsordningen i 2019 (her fikk vi tilgang til oversikter fra 19 av 20 kommuner).

Disse dokumentene har vi gjennomgått på følgende måter: For det første har vi lest utlysninger og årsrapporter for å få en oversikt over rammene for tilskuddsordningen. Videre har vi tatt for oss IMDis og kommunenes oversikter over tildelinger, samt alle søknader og rapporter fra prosjekter som har fått tilskudd som vi har fått tilgang til fra IMDi og fra kommunene. Vi utelukket søknader der prosjektet kun handlet om å forebygge kjønnslemlestelse, grunnet dette prosjektets avgrensning. Vi laget en database over prosjektene som katalogiserer hvert prosjekt etter type organisasjon, typer tiltak prosjektet består av og målgrupper prosjektet retter seg mot. I analysen har vi benyttet dette kvantitative datasettet til å oppsummere og besvare spørsmål om hva slags aktiviteter ulike organisasjoner har fått støtte til å gjennomføre, og rettet mot hvilke målgrupper. I tillegg har vi benyttet søknadene og prosjektrapportene til å utdype de kvantitative mønstrene ved å synliggjøre flere forhold ved organisasjo-

nene og deres prosjekter. I arbeidet med prosjektet var kartleggingen av organisasjoner og prosjekter med støtte fra IMDi 2017–2019, det første som ble gjennomført. Denne kartleggingen la dermed grunnlaget for spørsmål i spørreundersøkelsen, og hva vi spurte om i de kvalitative intervjuene.

4.2 Spørreundersøkelse til organisasjonene

Vi foretok også en web-undersøkelse som ble sendt ut til alle organisasjoner som mottok tilskudd til arbeid mot negativ sosial kontroll og/eller tvangsekteskap i perioden 2017–2019. Undersøkelsen ble foretatt av Norstat på vegne av Fafo i februar 2021.

E-postadresser fra organisasjonene ble hentet fra søknader og rapporter organisasjonene hadde sendt IMDi og kommunene. Det var få som svarte på undersøkelsen i første omgang. Vi gikk derfor mer aktivt til verks for å identifisere og nå ut til respondenter. Vi forsøkte å få kontakt med alle organisasjonene som hadde mottatt tilskudd i 2017–2019 og ikke hadde svart på undersøkelsen – fortrinnsvis via telefon der det var mulig, alternativt via sosiale medier eller e-post. Det viste seg at det hadde vært mange personalutskiftninger i organisasjonene. Derfor var mange av e-postadressene rapportert inn i forbindelse med søknader og rapportering ikke lenger i bruk, eller ble administrert av personer som ikke hadde vært involvert i tiltakene organisasjonene hadde fått tilskudd til å gjennomføre. I tillegg trodde en del representanter for organisasjoner at de ikke var i målgruppen for undersøkelsen, ettersom de ikke hadde fått innvilget støtte i 2020.

Etter en gjennomgang av listen over organisasjoner, der vi tok i betraktning endringer i organisasjonsstruktur og kontaktpersoner, identifiserte vi 85 organisasjoner som hadde mottatt ett eller flere tilskudd fra IMDi eller via kommunene, med formål å arbeide mot negativ sosial kontroll og/eller tvangsekteskap i 2017, 2018 og/eller 2019. Vi tok direkte kontakt med organisasjonene for å forklare hensikten med undersøkelsen og hva slags respondenter vi var ute etter, samt at vi gikk aktivt inn for å identifisere personer som hadde direkte erfaring med tiltakene og deres kontaktinformasjon. Dermed nådde vi fram til og fikk svar fra et langt større antall organisasjoner enn vi ellers ville ha gjort. Representanter for 46 organisasjoner svarte på undersøkelsen. Det vil si at vi fikk svar fra litt over halvparten av de relevante organisasjonene.

Ettersom vi ikke fikk svar fra alle organisasjonene som mottok tilskudd, må representativiteten til de organisasjonene som faktisk svarte, vurderes når dataene tolkes. Vi undersøkte om det var systematiske forskjeller mellom de som svarte på undersøkelsen og de organisasjonene som hadde fått undersøkelsen tilsendt, men ikke svarte. Blant de som svarte, var det noen flere mainstream-organisasjoner – det vil si organisasjoner som ikke i hovedsak jobber med/for personer med minoritetsbakgrunn – enn det var blant de som ikke svarte (22 vs. 17 organisasjoner), mens det var to færre lokale innvandrersorganisasjoner blant de som svarte (13 vs. 15). Det vil si at mainstream-organisasjonene var litt overrepresentert blant de organisasjonene som svarte på undersøkelsen, mens lokale innvandrersorganisasjoner var litt underrepresentert. Vi anser likevel ikke disse forskjellene for å ha stor betydning for representativiteten i utvalget som svarte.

Andelen som hadde fått støtte fra IMDi eller fra kommunene, var svært lik blant de som svarte og de som ikke svarte på undersøkelsen. Blant de som ikke svarte på undersøkelsen, hadde færre fått tilskudd i 2017 enn blant de som svarte, mens noen

flere av de som svarte hadde fått tilskudd i 2018. Vi regner heller ikke disse forskjellene for å være betydelige, da mange hadde fått tilskudd flere ganger. Det er derfor lite sannsynlig at erfaringene fra de som har og ikke har fått tilskudd ett av årene skiller seg mye fra hverandre.

Respondentenes egne svar om tildelingsår stemmer ikke fullstendig overens med informasjonen vi hentet fra søknads- og rapportdokumenter. Dette antar vi kan ha å gjøre med at respondenter tenderer til å vektlegge hendelser som ligger nærmest i tid i svar på spørreundersøkelser. I tillegg hadde det som nevnt vært mange personalutskiftninger i organisasjonene, og det er sannsynlig at flere av de som hadde jobbet med de eldste prosjektene hadde forsvunnet ut. Det var antakelig derfor flere som hadde direkte erfaring med de nyeste tiltakene blant respondentene. Fire av respondentene nevnte covid-19 som svar på åpne spørsmål, til tross for at vi opplyste i både følgebrevet til web-surveyen, i selve undersøkelsen og i vår direkte kontakt med organisasjonene at spørreundersøkelsen gjaldt tilskudd mottatt i 2017, 2018 eller 2019. Dette tyder på at noen av respondentene tenkte på tiltak gjennomført i 2020 da de svarte på noen av spørsmålene i undersøkelsen. Til tross for de ovennevnte observasjonene, anser vi at svarene i undersøkelsen kan belyse hvordan tilskuddsordningen fungerte for organisasjonene i årene 2017–2019. Vurderinger organisasjonene gjør, vil uansett være gyldige som erfaringer knyttet til tiltak. Vi vet at organisasjonene som har svart fikk støtte i 2017, 2018 og/eller 2019, og det handler ofte om liknende typer tiltak og støttetiltak fra det ene året til det neste.

4.3 Casestudie i ni organisasjoner og intervjuer i IMDi/KD

Den siste datakilden er casestudier av ni organisasjoner som hadde fått tilskudd fra IMDi og/eller kommunene. Disse casestudiene er basert på intervjuer med representanter for disse ni organisasjonene. Vi valgte ut organisasjonene basert på et ønske om variasjon i *type organisasjon* og *type tiltak*. Kartleggingen basert på søknader og rapporter fra organisasjonene hadde gitt oss en pekepinn om hvilke typer organisasjoner som jobbet med ulike tiltak. Vi la derfor vekt på å få med både organisasjoner som primært henvender seg til en bestemt innvandrerggruppe, religiøse organisasjoner, mainstream humanitære organisasjoner og organisasjoner som jobber mer generelt med minoritets- og integreringstematikk. I tillegg ønsket vi å ha representert ulike typer tiltak, fra samtalegrupper til foredragsturneer og større konferanser.

Alle de ni organisasjonene vi kontaktet sa ja til å gjennomføre intervju. På grunn av covid-19-situasjonen ble disse intervjuene gjennomført digitalt på Teams i løpet av februar 2021. Intervjuene ble tatt opp. Det ble også gjort utførlige notater underveis i intervjuene. Etterpå ble notater og intervjuopptak sammenliknet, for å fylle ut de skriftlige notatene. Intervjuene ble slettet etter bruk. Intervjuene ble gjort semi-strukturert, med en overordnet intervjuguide som anga hvilke temaer vi ønsket å komme innom i løpet av intervjuet. Vi la vekt på ikke å legge ord i munnen på dem vi snakket med, da målet var å få et inntrykk av hvilke tanker og refleksjoner de gjorde seg.

Vi hadde også, som del av dette prosjektet, en ambisjon om å gjøre intervjuer med brukere av tiltakene i disse ni organisasjonene. På grunn av covid-19-situasjonen viste det seg imidlertid vanskelig for organisasjonene å få organisert brukerintervjuer. Det var bare én av dem som klarte å organisere et slikt intervju for oss. Vi nøyde oss derfor med å gjøre dette ene brukerintervjuet, da vi ikke hadde andre måter å rekruttere brukere av tiltakene på, enn gjennom organisasjonene. Intervjuene med representantene for organisasjonene gir oss et godt bilde av erfaringer med tiltaket,

sett fra organisasjonenes ståsted. Men vi mangler altså, med ett unntak, erfaringer sett fra brukerståstedet.

Vi har også intervjuet to informanter som jobber i IMDi, samt en i Kunnskapsdepartementet, for å høre hvilke tanker de hadde om forvaltningen av tilskuddsordningen.

Det var et dilemma for oss hvorvidt vi skulle navngi eller anonymisere organisasjonene hvor det er gjennomført intervjuer. Det var viktig at organisasjonene skulle kunne si sin ærlige mening, også om finansieringsordningen og om IMDi. Dette talte for anonymisering. Samtidig kan det, når det snakkes om tiltak, være mulig å forstå hvilken organisasjon det er snakk om. Vi endte derfor opp med at vi ikke navngir organisasjonene, men beskriver hva de holder på med og hva tiltaket gikk ut på. Når det gjelder de sitatene vi vurderer som spesielt sensitive, har vi fjernet alt som kan virke identifiserende, slik at sitatene ikke skal kunne spores tilbake til den enkelte organisasjonen.

Her følger en oversikt over kjennetegn ved organisasjonene vi gjorde intervjuer i:

- **Organisasjon A:** Dette er en lokal, etnisk basert innvandrersorganisasjon som jobber med ulike temaer. Organisasjonen har i mange år arrangert seminarer og større konferanser om tematikk knyttet til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.
- **Organisasjon B:** Dette er en idrettsforening som jobber med et prosjekt om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap blant ungdommer.
- **Organisasjon C:** Dette er en lokal religiøs organisasjon som har fått støtte til å arrangere seminarer om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.
- **Organisasjon D:** Dette er et religiøst trossamfunn som har fått støtte til å arrangere ulike aktiviteter blant ungdom og voksne, som tematiserer negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.
- **Organisasjon E:** Dette er en interesseorganisasjon som arbeider med minoritetsungdommer som ofte opplever negativ sosial kontroll.
- **Organisasjon F:** Dette er en organisasjon som jobber med å bevisstgjøre ungdommer om tematikk knyttet til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, gjennom foredragsvirksomhet.
- **Organisasjon G:** Dette er en organisasjon som jobber med å hjelpe personer som har opplevd negativ sosial kontroll innenfor lukkede trossamfunn.
- **Organisasjon H:** Dette er en lokal, etnisk basert innvandrersorganisasjon som jobber med ulike temaer. Organisasjonen arrangerer mindre workshops og samtalegrupper om tematikk knyttet til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.
- **Organisasjon I:** Dette er en lokal avdeling av en landsdekkende humanitær organisasjon. Denne organisasjonen har i mange år jobbet med ulike prosjekter knyttet til negativ sosial kontroll i minoritetsmiljøer.

5 Organisasjoner innvilget tilskudd

I dette kapitlet går vi igjennom IMDi og kommunenes tildelinger i perioden 2017–2019, og undersøker hva som kjennetegner organisasjonene som har mottatt støtte til sine prosjekter. Her er kildene IMDi og kommunenes oversikter over tilskuddsfordeling, samt søknader og rapporter fra organisasjonene til IMDi og til kommunene (for 2019).

I kapitlet kategoriserer vi også organisasjoner som har fått tilskudd, og vi sammenlikner sammensetningen av disse organisasjonene med funn fra tidligere evalueringer, og med myndighetenes forventninger til organisasjonenes bidrag.

5.1 Hvem kan få støtte fra tilskuddsordningen?

I perioden 2017–2019 har *Tilskuddsordning for frivillige organisasjoners holdningskappende/forebyggende arbeid mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* blitt en del av *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. Denne har tre ulike delordninger frivillige organisasjoner kan søke tilskudd fra, og der tilskudd til arbeid mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse utgjør delordning C.

Hva som regnes som en frivillig organisasjon, har ikke endret seg i perioden vi har undersøkt. «Frivillige organisasjoner» defineres bredt i kriteriene for tilskuddsordningen, som alle former for ideelle organisasjoner som ikke er offentlige og ikke driver kommersiell virksomhet. Dette kan være både foreninger, lag og stiftelser, men de må være registrert i Frivillighetsregisteret for å kunne søke om tilskudd.

IMDi forvalter ordningen, noe som innebærer at det er IMDi som har ansvar for å utforme regelverk og rundskriv for tilskuddsordningen, behandle søknader, tildele tilskudd og innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne. Som vi har beskrevet i kapittel 2, er noe av dette ansvaret for tilskuddsforvaltning flyttet til 20 kommuner fra 2019. Dette gjelder tilskudd til organisasjoner og prosjekter av lokal karakter. Organisasjonene kan søke støtte til prosjekter med mål om å «forebygge tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, gjennom å arbeide for endring av holdninger og praksis i aktuelle miljøer» (IMDi 2018, s. 71).

5.2 Tildelinger til tiltak mot negativ sosial kontroll eller tvangsekteskap, 2017–2019

Det er betydelige forskjeller mellom tildelingene som ble gitt av IMDi direkte og av de 20 kommunene når det gjelder søknads- og rapporteringsdata. Vi foretar derfor separate analyser av dataene om tilskudd gitt direkte fra IMDi og de som er gitt via kommunene.

IMDi delte ut 9,43 millioner kroner over denne tilskuddsordningen i 2017. I 2018 ble det delt ut 18,7 millioner, hvorav 10 millioner kom i revidert nasjonalbudsjett. Det ble grunnet dette gjennomført to utlysninger og tildelingsrunder i 2018. I 2019 ble det delt ut 8,79 millioner (IMDi 2018; IMDi 2019; IMDi 2020). IMDi mottok 53

søknader om tilskudd til holdningsskapende arbeid i 2017 (33 fikk støtte). I 2018 mottok IMDi 145 søknader fordelt på to tildelingsrunder (59 prosjektsøknader fikk støtte, av disse fikk 21 økte midler i den andre runden med tildelinger). I 2019 mottok IMDi 34 søknader (17 fikk støtte).

Det høye antallet søknader i 2018 skyldes altså at det dette året ble gjennomført to tildelingsrunder, fordi det ble tilført 10 millioner kroner i ekstra tilskuddsmidler i revidert nasjonalbudsjett i mai 2018. Dette var midler som ble lyst ut med en ekstraordinær søknadsfrist i juni 2018. Søkere som allerede hadde fått støtte etter den ordinære tildelingsrunden, kunne da søke om ekstra midler, og organisasjoner kunne søke om støtte til nye prosjekter. Nedgangen i antallet søknader i 2019 har sammenheng med endringene i tilskuddsordningen som ble innført dette året, som førte til at midler til lokale tiltak fra og med 2019 ble forvaltet av 20 kommuner, mens IMDi kun forvaltet tilskudd til tiltak av nasjonal karakter. Dette overordnede bildet viser at i overkant av halvparten av prosjektsøknadene som IMDi har behandlet, er blitt tildelt støtte i perioden 2017–2019.

Tabell 5.1 Tildelinger gitt direkte fra IMDi, 2017–2019.

	2017	2018	2019
Prosjektsøknader	53	145	34
Støttede prosjekter	33	59 (21 to ganger)	17
Avslag	20	65	17
Sum tildelinger	9,43 mill	18,7 mill	8,79 mill

I 2019 fikk altså 20 utvalgte kommunene overført ansvaret for å dele ut penger til lokale prosjekter, mens IMDi beholdt ansvaret for prosjekter av nasjonal eller mer overgripende karakter. Tabell 5.2 viser vår oversikt over hvor mange prosjekter hver kommune har innvilget støtte til som har rettet seg mot delmål C i tilskuddsordningen, å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – til sammen 65 prosjekter.¹⁴ Hvis man slår sammen de 17 nasjonale tiltakene IMDi støttet i 2019 med de 65 lokale tiltakene i kommunene, ser vi altså at det totale antallet prosjekter gikk betydelig opp da kommunene overtok de lokale tildelingene. Til sammen fikk 82 prosjekter tilskudd i 2019.

Vi har ikke innhentet oversikt over hvor mange organisasjoner som søkte kommunene om tilskudd i 2019 totalt, og vi kan derfor ikke si hvor mange prosjekter som har fått avslag. Men flere kommuner har selv svart at de mottok få eller ingen søknader på delmål C. Det er også vanskelig å gi et presist tall på hvor mye penger kommunene har delt ut til delmål C, fordi mange av organisasjonene som har søkt tilskudd fra kommunene i 2019 har søkt under flere delmål, med ett og samme budsjett. Noen kommuner spesifiserer i sine tildelinger hvor mye som er tiltenkt arbeid mot delmål C, men andre gjør det ikke. I flere tilfeller lar det seg derfor ikke gjøre å skille ut tiltakssummen som var ment å brukes spesifikt på arbeid mot negativ sosial kontroll/tvangsekteskap, og hva som gikk til beslektede formål, som integrering og driftstilskudd.

¹⁴ To av disse søkte om tilskudd til å jobbe utelukkende med forebygging av kjønnslemlestelse, og disse har vi holdt utenfor våre videre analyser. Vi mangler også informasjon om tildelingene fra Kristiansand kommune, og disse ni er derfor heller ikke med i analysene våre.

Tabell 5.2 Antall tildelinger gitt via kommunene i 2019.

Kommune	Antall tildelinger 2019	Kommune	Antall tildelinger 2019
Arendal	0	Sandefjord	0
Bergen	10	Sandnes	3
Bodø	4	Sarpsborg	1
Bærum	2	Skedsmo	1
Drammen	3	Skien	0
Fredrikstad	3	Stavanger	4
Gjøvik	0	Tromsø	2
Hamar	2	Trondheim	3
Kristiansand	9	Tønsberg	0
Oslo	15	Ålesund	3
		SUM	63

Fra kommunene som sendte oss utfyllende dokumentasjon, fikk vi oversikt over 53 tiltak. For ti av disse tiltakene var det ikke mulig å identifisere hvor mye av tilskuddssummen som var spesifikt tilkjent arbeid mot negativ sosial kontroll/tvangsekteskap. Til sammen fikk de 43 tiltakene vi har spesifikk tildelingsinformasjon om, 5,8 millioner kroner i støtte. Det er vanskelig å sammenlikne denne summen direkte med tiltakene som fikk støtte fra IMDi, på grunn av uklarhetene nevnt ovenfor og manglende data på tildelinger fra Kristiansand. Likevel ser det gjennomsnittlige tiltaket som fikk støtte av kommunene i 2019 ut til å ha fått mindre støtte enn det gjennomsnittlige tiltaket som fikk støtte av IMDi i 2018.

Det vi kan si, er at kommunene samlet sett innvilget støtte til flere organisasjoner i 2019 enn hva IMDi har gjort for hvert enkelt år i perioden 2017–2019, men det virker som at kommunene ga hver enkelt organisasjon noe mindre pengestøtte.

5.3 Kategorisering av organisasjonene

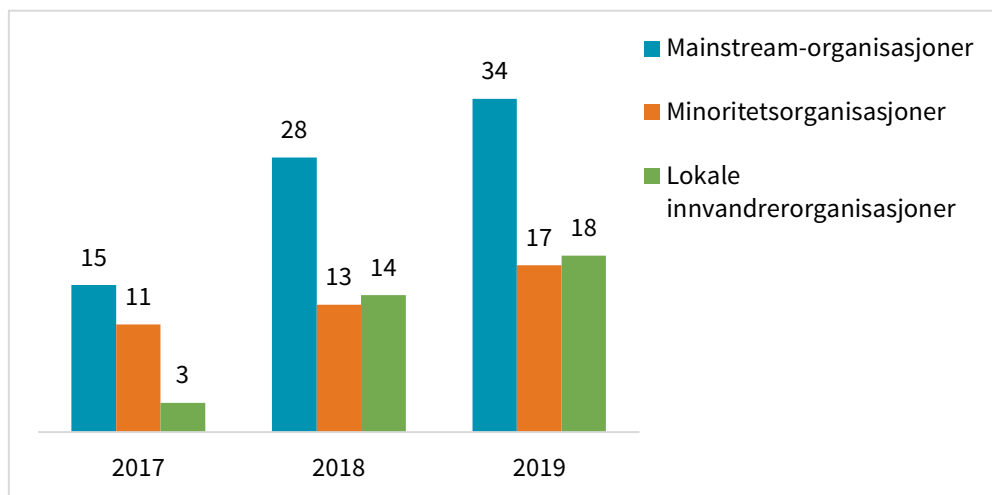
Organisasjoner som har fått støtte er kategorisert med utgangspunkt i typologien som er utviklet av Lidén mfl. (2015) og Lidén og Bredal (2017) i følgeevalueringen av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016). Lidén og Bredal skilte mellom tre kategorier organisasjoner blant de som søkte penger og fikk søknaden innvilget:

- *Lokale innvandrersorganisasjoner*, det vil si organisasjoner som enten har utgangspunkt i en spesifikk landgruppe eller er såkalt interetniske.
- *Minoritetsorganisasjoner*, det vil si organisasjoner med et bredere sosialt/geografisk nedslagsfelt (ikke rettet mot landspesifikke grupper), herunder også trossamfunn.
- *Mainstream-organisasjoner*, det vil si veletablerte organisasjoner, ofte landsdekkende, med rekruttering fra en bredde i befolkningen, og hvor prosjektet er en av mange innsatsområder organisasjonen jobber med.

Dette er en kategorisering som, slik vi tolker det, først og fremst er basert på organisasjonenes funksjon eller rolle. Det vil si om de har en bred orientering (mainstream), først og fremst arbeider med minoritetsspørsmål (minoritet) eller er basert på og jobber overfor bestemte innvandregrupper lokalt. Figur 5.1 viser det samlede antallet prosjekter tildelt tilskudd i 2017, 2018 og 2019 som det er rapportert om i søknads-

og rapporteringsdataene fra IMDi og kommunene, fordelt på de tre organisasjonstypene.

Figur 5.1 Antall prosjekter som fikk tilskudd til arbeid mot negativ sosial kontroll/tvangsekteskap, fordelt på organisasjonstype og tildelingsår.



5.4 Kjennetegn ved organisasjonene som har fått tilskudd

Vi vil her drøfte kjennetegn ved organisasjonene som har fått tilskudd, med utgangspunkt i de tre kategoriene vi har brukt så langt. Formålet er å gi en større forståelse av hvilke organisasjoner det er vi snakker om, før vi går videre med analysene.

27 av organisasjonene som har fått tilskudd av IMDi og 22 av de som har fått tilskudd av kommunene, er mainstream-organisasjoner. Elleve av disse tilhører Røde Kors eller Kirkens Bymisjon, og de holder til i byer fra Kristiansand i sør til Bodø i nord. I denne kategorien finner vi også organisasjoner som Norske Kvinners Sanitetsforening, Hjelpekilden, Oslo Krisesenter, Krisesenteret i Vesterålen og Kvinneuniversitetet Nord. Noen av mainstream-organisasjonene jobber spesielt mot ungdom, som Elevrådet ved Hamar Katedralskole, Forandringshuset og Ungdom mot Vold. Blant dem vi har kategorisert som mainstream-organisasjoner, er det også noen idrettslag, som Møhlenpris IL, Furuset IL og Falken Cricket Klubb. I tillegg kommer mainstreamforeninger med en lokal orientering, som Frivillig Verdal, Andøy Frivilligsentral, Romerike Soroptimistklubb og DNT Drammen og omegn. Tre av mainstream-organisasjonene har religiøst virke som sitt hovedanliggende: Samarbeidsrådet for tro og livssyn (STL), Kirkelig dialogsenter i Bergen, og Frelsesarmeen i Sandnessjøen.¹⁵ Mange av mainstream-organisasjonene har ansatte som kan bidra med administrasjon og prosjektledelse. En del av dem er stiftelser, og har ikke en «medlemsbase» i tradisjonell forstand. I den grad disse organisasjonene orienterer sine aktiviteter mot sin egen «base», er det gjerne mot personer som er brukere eller klienter i eksisterende prosjekter og aktiviteter som organisasjonen tilbyr. Blant unntakene her er idrettslagene, som har en mer tradisjonell medlemsstruktur.

¹⁵ Vi har kategorisert tro- og livssynsorganisasjoner på samme måte som andre organisasjoner i materialet vårt, etter hva som er deres hovedfunksjon; virke for innvander- eller minoritetsmiljøer lokalt, minoritetsspørsmål mer generelt, eller andre oppgaver primært, med minoritetsspørsmål som kun én del av deres virke eller prosjekter. STL er en paraplyorganisasjon for tros- og livssynsamfunn i Norge, og kombinerer derfor mainstram og minoritet. Vi har her kategorisert den som mainstram, basert på den sammensatte funksjonen organisasjonen har.

Elleve organisasjoner av de som fikk tilskudd fra IMDi og åtte av de som fikk tilskudd fra kommunene, er minoritetsorganisasjoner som ikke retter seg mot en landsspesifikk gruppe eller et særskilt geografisk område, men jobber rettet mot eller for minoriteter i Norge generelt. Disse er organisasjoner som Skeiv Verden, Multikulturelt initiativ og ressursnettverk (MIR), Minotenk, LIN, Dia-praxis, Equality, Ex-Muslims of Norway, Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG), Islams lære og metode (ILM), Født Fri, Seif - Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, Open hands for you og Rådet for kulturkompetanse i forebyggende arbeid (RKF). Blant disse foreningene og stiftelsene har noen holdningsarbeid som sitt hovedanliggende, mens andre har en bredere portefølje. Noen har egne medlemmer eller tilknyttede grupper som de gjennomfører aktiviteter for, mens andre ikke er medlemsorganisasjoner, og derfor utelukkende orientert mot offentligheten i sine aktiviteter.

16 av de frivillige organisasjonene som fikk støtte av IMDi i 2017 og 2018, og 16 av organisasjonene som fikk støtte av kommunene i 2019 (men ikke nødvendigvis de samme), går inn under kategorien «lokale innvandrersorganisasjoner». Disse holder til i ulike deler av landet og representerer et mangfold av etniske grupper, samt organisasjoner som jobber på tvers av landbakgrunn og andre identiteter. Fra Bergen-området har Det felles innvandrerråd i Hordaland, kvinnenettverket Papillon, Alamal, Tusmo Association, og Bergen moské fått tilskudd. I Sandnes har Somali community of Rogaland fått tilskudd, og i nabobyen Stavanger har foreningen Våre barn i Norge mottatt støtte, også den med forankring i det norsk-somaliske miljøet. I Viken-området har Pakistansk kulturforening Skedsmo, Sagal Help to Self Help Organization, Buskerud innvandrerråd, Drammen minoritetsråd, Word Wide Women's Forum, Sosial og kultur forum I Østfold og Kurdish Women Rights fått tilskudd. Med base i Oslo fikk Afrikansk helse- og sosial utvikling organisasjon, LærIHver og Eminol tilskudd til sine prosjekter. Kvinnenettverket Noor, Eritreisk kulturforening og Somali Norwegian forening i Bodø representerer de nordlige delene av landet, mens Den albanske euro-atlantiske lobbyen holder til i Kristiansand i sør. De fleste av disse organisasjonene er medlemsorganisasjoner med en lokal medlemsbase som de engasjerer i aktivitetene sine, i tillegg til at de ofte orienterer seg utover i sitt nærmiljø.

Lidén mfl. (2015) sin evaluering av samme tilskuddsordning, fant at i 2014 var antall innvilgede prosjekter likt fordelt på disse tre organisasjonstypene, mens det i 2015 var flest mainstream-organisasjoner som fikk støtte. Det ble fortsatt levert mange søknader fra lokale innvandrersorganisasjoner, men færre fikk støtte (Lidén mfl. 2015, s. 74–75). Skutlaberg mfl. (2018) fant også en dreining vekk fra innvandrersorganisasjonene i sin evaluering av tilskuddsordningen fra 2018. Tallene vi har samlet for IMDi's tildelinger 2017–2019 understøtter at mainstream-organisasjonene har en sterk posisjon i denne tilskuddsordningen, men det er også en kjerne av minoritetsorganisasjoner som stadig mottar tilskudd til sine forebyggende prosjekter. Samtidig viser vår oversikt over kommunenes tildelinger at de lokale foreningene har reorientert seg mot de kommunale tildelingene, og at denne delen av sivilsamfunnet fortsatt mobiliseres med lokal forvaltning av tilskudd til lokale prosjekter.

Lidén mfl. (2015) understreket også at i forhold til tidligere år var det blant prosjektene et fravær av tilskudd til religiøse ledere og trossamfunn fra både muslimske og kristne diasporamiljøer, organisasjoner som dekket vestafrikanske og kurdiske miljøer og organisasjoner som ivaretar transnasjonale perspektiver (ibid., s. 84). Vår oversikt viser at det fremdeles er få trossamfunn som får tilskuddsmidler fra denne ordningen, men en del av organisasjonene som mottar støtte oppgir at de samarbeider med lokale trossamfunn, noe vi vil komme tilbake til. Hva gjelder representasjon

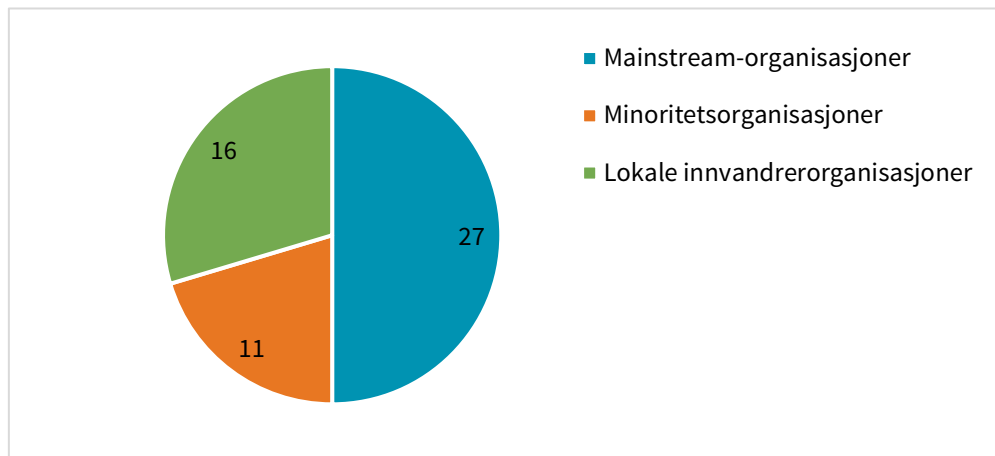
av grupper med bestemte typer landbakgrunn, er tilfanget spredt, og mange av organisasjonene er interetniske organisasjoner.

5.5 Ulike typer organisasjoners andel av tildelingene

I perioden 2017–2019 ga IMDi direkte tilskudd til 55¹⁶ ulike frivillige organisasjoner (foreninger, lag og stiftelser) som søkte støtte til holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet/negativ sosial kontroll. IMDi's åpne definisjon av hva en frivillig eller ideell organisasjon er i denne sammenheng, reflekteres i at det er flere ulike organisasjonsformer representert blant tilskuddsmottakerne. Dette er for eksempel krisesentre og frivilligsentraller, som gjør definerte oppdrag på vegne av offentlige myndigheter og har en relativt stor andel ansatte. Men det er også mer tradisjonelt organiserte foreninger med medlemmer og/eller frivillige uten medlemstilknytning som gjennomfører organisasjonens aktiviteter. Mange av organisasjonene har fått støtte flere år på rad, enkelte har også fått støtte til flere prosjekter samme år, slik at antallet tildelinger er høyere enn antallet organisasjoner som har mottatt prosjektstøtte.

Figur 5.2 viser organisasjoner som har fått støtte direkte fra IMDi minst én gang i løpet av de tre årene vi har undersøkt, fordelt på våre tre ulike organisasjonskategorier. Halvparten av organisasjonene som har mottatt tilskudd fra IMDi er mainstream-organisasjoner, mens 20 prosent er minoritetsorganisasjoner og 30 prosent er lokale innvandrersorganisasjoner.

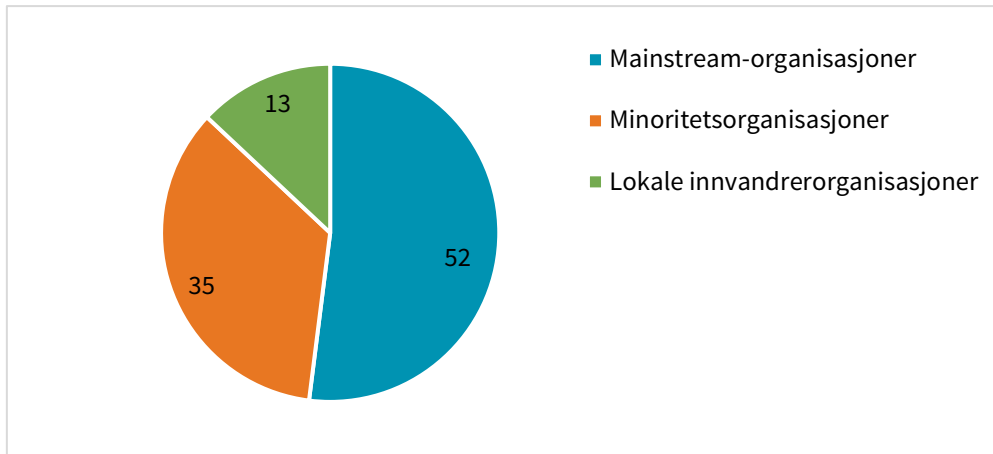
Figur 5.2 Antall organisasjoner som har fått tilskudd direkte fra IMDi i perioden 2017–2019 fordelt på type organisasjon (N = 54).



Bildet ser litt annerledes ut hvis vi i stedet for å telle antall organisasjoner, ser på hvor stor andel av tilskuddsmidlene som har gått til de tre ulike organisasjonskategoriene, se figur 5.3. Her ser vi at andelen av kakediagrammet som representerer mainstream-organisasjoner er ganske lik som i figur 5.2, mens andelen tilskudd til de lokale innvandrersorganisasjonene er langt mindre, til fordel for minoritetsorganisasjonene. Det betyr at minoritetsorganisasjonene har mottatt en større andel av de samlede midlene utdelt direkte fra IMDi enn hva som hadde vært tilfelle hvis hver organisasjon fikk like mye tilskudd.

¹⁶ Ytterligere fire organisasjoner har fått tilskudd fra IMDi i denne perioden, men fordi disse har jobbet med kjønnslemlestelse som eneste tematikk, er de ikke inkludert i denne gjennomgangen.

Figur 5.3 Andel av tilskuddssummer utdelt direkte fra IMDi i 2017–2019, fordelt på type organisasjon. Prosent.

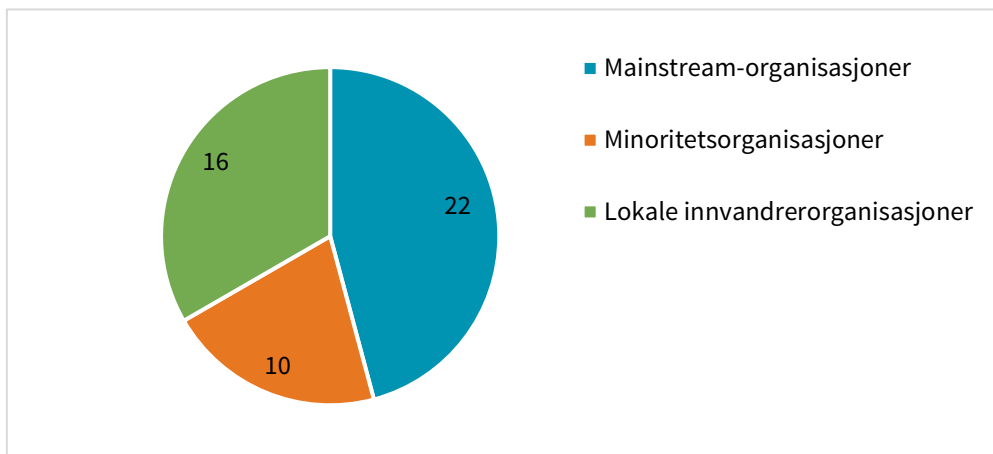


Det er flere årsaker til at de to kakediagrammene er forskjellige. For det første teller hver organisasjon kun én gang i figur 5.2, mens de kan ha fått tilskudd til flere prosjekter og over flere år, hvilket gjør utslag i figur 5.3, der vi altså ser på samlede tilskuddsoverføringer til hver kategori organisasjoner. Blant minoritetsorganisasjonene og mainstream-organisasjonene søker flere organisasjoner om flere prosjekter samme år, eller viderefører sine prosjekter over flere år, mens de lokale innvandrersorganisasjonene gjerne kun har gjennomført ett prosjekt ett år. Videre gir det utslag at de lokale innvandrersorganisasjonene ikke var del av de nasjonale tildelingene i 2019.

Hvis vi antar at midlene står proposjonalt til innsatsen, kan det tolkes som at minoritetsorganisasjonene har stått for nærmere 35 prosent av innsatsen i det forebyggende arbeidet som er stimulert gjennom tilskuddene som er blitt delt ut direkte fra IMDi, mainstream-organisasjonene for 52 prosent og de lokale innvandrersorganisasjonene for 13 prosent.

Hvis vi videre ser på hvilke typer organisasjoner som har fått tilskudd fra kommunene i 2019, framtrer et noe annet bilde. Vi må her forholde oss til de 48 organisasjonene vi har fått data om fra kommunene.

Figur 5.4 Antall organisasjoner som har fått tilskudd fra kommunene i 2019 fordelt på type organisasjon (N = 48).



Sammenliknet med organisasjonene som fikk tilskudd fra IMDi, ser vi at de lokale innvandrersorganisasjonene utgjør en større andel hos kommunene, mens

mainstream-organisasjonene utgjør en noe mindre andel. På grunn av utfordringene med datagrunnlaget som vi diskuterte i starten av dette kapitlet, kan vi dessverre ikke si hvordan denne fordelingen gir seg utslag i kroner og øre tildelt de ulike organisasjonstypene. Det vi kan peke på, er at noen mainstream-organisasjoner og én minoritetsorganisasjon har fått tilskudd til flere prosjekter i samme kommunes tildelinger i 2019, mens dette ikke er tilfelle for noen av de lokale innvandrersorganisasjonene.

5.6 Oppsummering og drøfting

Omtrent halvparten av prosjektsøknadene IMDi har behandlet i perioden 2017–2019, har blitt innvilget tilskudd. Basert på en gjennomgang av disse finner vi at tilskuddsordningen er med på å mobilisere innsats blant alle de tre organisasjonstypene mainstream-organisasjoner, minoritetsorganisasjoner og lokale innvandrersorganisasjoner. Slik var det helt fram til organisasjoner ikke lenger kunne søke tilskudd til lokale prosjekter fra IMDi i 2019: da forsvant de lokale innvandrersorganisasjonene fra IMDis lister over tildelinger. Til gjengjeld var det i 2019 mange slike organisasjoner som fikk støtte fra de 20 kommunene.

Fordelingen av tilskuddsmidler antyder særlig stor aktivitet på dette området blant minoritetsorganisasjonene, som gjerne søker flere prosjekter og viderefører prosjektene sine over flere år. De mottar også en større andel av tilskuddsmidlene enn antall organisasjoner skulle tilsi. Samtidig ser vi at omtrent halvparten av organisasjonene med tilskudd fra IMDi, både målt i antall organisasjoner og i overføringer av kroner og øre, og nesten halvparten av organisasjonene som fikk tilskudd fra kommunene i 2019, var mainstream-organisasjoner. Det er uklart hvordan omleggingen av tilskuddsordningen i 2019 har påvirket deres dominans i tilskuddsordningen i kroner og øre, men det er lite som tyder på at den er svekket.

Det er, som vi har vært inne på, flere forskjeller mellom organisasjonene som mobiliseres som kan ha betydning for deres bidrag i det forebyggende arbeidet. Dette handler ikke bare om skillet mellom hvorvidt og hvordan organisasjonene samler eller representerer minoriteter, men også om deres grad av profesjonalisering og tilgang på en medlemsbase eller brukergruppe. Blant organisasjonene som mobiliseres gjennom denne tilskuddsordningen, ser vi at særlig de lokale innvandrersorganisasjonene har en tradisjonell medlemsbasert «nedenfra og opp» hierarkisk organisasjonsform. De likner de tradisjonelle organisasjonene, bortsett fra at de fleste synes å mangle regionale og nasjonale ledd. Også noen organisasjoner innenfor de andre kategoriene, som idrettslagene, trossamfunn og «klassiske» medlemsforeninger som Sanitetskvinnene og Soroptimistene, drives i stor grad gjennom frivillig arbeid. Andre mainstream-organisasjoner, og særlig mange minoritetsorganisasjoner, er i større grad profesjonaliserte, der prosjekter skapes og drives gjennom lønnet arbeid, mens eventuell frivillig innsats bidrar til gjennomføring av aktiviteter. Dette er, etter vår oppfatning, sentrale dimensjoner å være oppmerksom på ved den typen frivillighet som mobiliseres gjennom organisasjonene som får tilskudd i denne ordningen.

I kapittel 2 oppsummerte vi de rådende forventningene fra myndighetshold til hvordan frivillige organisasjoner kan bidra i integreringsarbeid generelt, og i forebygging av tvangsekteskap og negativ sosial kontroll spesielt. I et integreringsperspektiv understrekes det at organisasjonene er brobyggere mellom styresmakter og befolkningsgrupper, samt befolkningsgrupper imellom, og at de både bidrar til å løse oppgaver og er en arena for folks deltakelse. I arbeidet mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, framheves i større grad organisasjonenes avhjelpende rolle, som en

del av eller et supplement til det offentlige hjelpeapparatet, enn deres demokratiske funksjon, og da særlig at de kan bidra til det forebyggende og holdningsendrende/praksisendrende «oppdraget».

Hvis en organisasjon skal fylle en slik hjelperolle ved å bidra til holdnings- og/eller praksisendring, forutsetter det at de har eller knytter til seg relevant kompetanse/erfaring, slik at deres arbeid kan utgjøre en forskjell, og at de når ut til relevante målgrupper med sine tiltak. Hvis deres innsats på dette feltet også skal bidra til brobygging mellom styresmakter og befolkningsgrupper, eller befolkningsgrupper imellom, forutsetter det at deres framgangsmåte bidrar til økt tillit og sterkere bånd på tvers av identiteter og grupperinger, der disse har vært svake. Det er ikke gitt hvilken type organisasjon som er best egnet til dette. Ivaretas hjelpe- og brobyggerfunksjoner best av profesjonaliserte organisasjoner med ansatte som må knytte til seg nødvendig kompetanse, hvis de mangler den i utgangspunktet? Alternativt av organisasjoner drevet «nedenfra og opp» av medlemmene, ofte med stor grad av frivillig, ubetalt innsats? Har problem- og løsningsforståelsen deres noe å si? Dette er spørsmål vi vil undersøke og diskutere videre gjennom survey til organisasjonene og casestudier.

6 Tiltak innvilget støtte

I dette kapitlet kartlegger vi hva slags tiltak prosjektene som har fått støtte i perioden 2017–2019 omfatter. Avslutningsvis diskuterer vi hvilke tilnærminger til å drive endringsarbeid de legger til grunn. Her er kildene organisasjonenes søknader om tilskudd og rapporter fra gjennomførte prosjekter. Kapitlet undersøker også sammenhenger mellom hvilke typer organisasjoner som får støtte, hvilke tiltak de benytter og hvilke målgrupper de retter seg mot.

6.1 Typer tiltak

Vi har undersøkt hvilke typer tiltak som har fått tilskudd. Med type tiltak mener vi hva slags aktiviteter organisasjonene har ønsket å gjennomføre innenfor sine prosjekter. Mange av organisasjonene har søkt om prosjekter bestående av flere og ulike tiltak, og flere av dem har ulike prosjekter fra år til år. Ett prosjekt kan for eksempel inneholde *både* en samtalegruppe med unge gutter og en større konferanse med foreldre og unge.

I prosjektene som fikk støtte fra IMDi, har vi den fullstendige rapporteringen fra organisasjonene tilgjengelig. For prosjektene som fikk støtte fra kommunene, har vi i en del tilfeller hatt mye mindre informasjon. Dette kapitlet baserer seg derfor i hovedsak på rapporteringen fra prosjektene som fikk støtte fra IMDi, men vi har også med noen tall fra kommunene.

For å gi en oversiktlig framstilling av hva slags tiltak som har fått støtte, har vi først utviklet en nokså bred typologi basert på en gjennomgang av søknadene. Disse typene av tiltak presenteres i det følgende. Deretter har vi gruppert disse ulike typene tiltak i tre ulike kategorier, og disse presenteres i avsnitt 6.2. Først ulike typer tiltak basert på innvilgede søknader til IMDi:

- *Dialogmøte*: I mange av søknadene inngår dialogmøte som en av aktivitetene organisasjonen ønsker å gjennomføre. Tidlig på 90-tallet begynte Nansenskolen å organisere det de kalte dialogseminarer mellom deltakere med ulik religiøs og etnisk bakgrunn i Norge (Røhr 2005). Nansenskolen så på dialog som en demokratisk grunnverdi, som handlet om «å invitere de andre inn i et felles rom, ikke for å omvende eller belære, men for sammen å søke etter sannhet» (Eidsvåg 1993). Dialog kjennetegnes ifølge filosofen Helge Svare av å være et felles prosjekt «der deltakerne skaper noe sammen» (Svare 2006, s. 15). Her finnes med andre ord ikke en forhåndsdefinert fasit for gjennomføringen eller resultatet av møtet/samtalen. Ordet dialogmøte ble popularisert da Abid Raja inviterte politi, presse og ungdomsdemonstranter til dialogmøter på Litteraturhuset i Oslo. Bakgrunnen var flere voldelige demonstrasjoner i 2009, og dialogmøtene var et forsøk på konfliktløsning (Raja 2010). Disse noe ulike tilnærmingene til dialog gjenfinnes i søknadene, der dialogmøter synes å ha nokså ulik form. Det er for eksempel forskjell på å legge til rette for dialog mellom aktører som møtes og blir kjent over flere samlinger, og i et engangsarrangement på en skole eller et annet offentlig sted. I enkelte søknader

- der begrepet dialogmøte er nevnt, framstår det snarere som aktiviteten er tradisjonelle foredrag. Typologien tar imidlertid utgangspunkt i søkers intensjon.
- *Foredrag/konferanse*: En del søknader inneholdt foredrag, konferanser og seminarer, der kjerneaktiviteten er enveisformidling som vedrører søknadsordningens tematikker. Foredrag kan ha skoleungdom som målgruppe, men også inviterte personer. Seminarer og konferanser er gjentatte foredrag eller annen type i hovedsak enveisformidling – dog med spørsmål/diskusjon. Disse kan gå over en time eller to for et skoleforedrag, en dag/kveld, eller flere dager.
 - *Samtalegrupper*: En god del prosjekter inkluderte ulike varianter av samtalegrupper. Det legges da opp til at en gruppe mennesker møtes over tid for å diskutere utfordringer knyttet til negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Disse gruppene ledes som oftest av en person fra søkerorganisasjonen. Mens noen av disse samtalegruppene ser ut til å ha blitt drevet over år, og der tilskuddet brukes til å støtte opp om dette, har møtene kun funnet sted noen få ganger (3–6).
 - *Individuelle samtaler/oppfølging*: Det er relativt få tiltak som eksplisitt legger opp til individuelle en-til-en-samtaler med enkeltpersoner som har vært utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. De som finnes, har form av å skulle tilby en kontaktperson eller «mentor» til utsatte personer, eller de er mer diffuse når det gjelder hvordan den individuelle oppfølgingen skal foregå.
 - *Utdanning/kurs*: Enkelte prosjekter tar sikte på å utdanne eller kurse personer i relevante miljøer slik at disse selv skal kunne jobbe videre mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Endringsagenter er begreper som brukes i denne sammenhengen. Noen av disse prosjektene rettet seg mot ungdommer, mens andre rettet seg mot voksne.
 - *Informasjonsmateriell*: En del prosjekter tar sikte på å utarbeide informasjonsmateriell: informasjonsfilmer, brosjyrer, podkaster eller bøker. Mens noe av dette materialet var omfattende, var det i andre prosjekter lagt opp til å lage enkle podkaster.

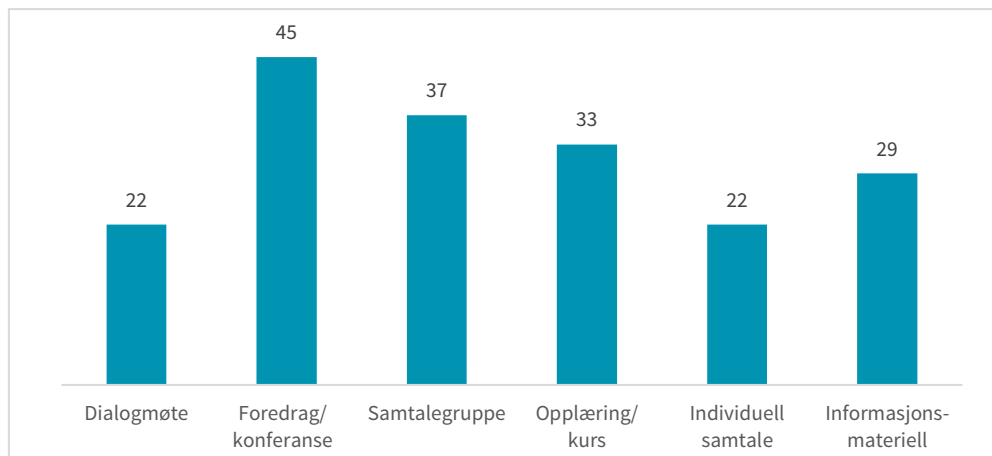
Utover dette var det noen prosjekter som ikke passet enkelt inn i kategoriene som er nevnt over. Et prosjekt inneholdt teaterforestillinger, et annet inneholdt matlagingskurs, m.m. Disse prosjektene har vi holdt utenfor typologien, siden det var få slike eksempler.

6.2 Typer tiltak i prosjektene støttet av IMDi

Figur 6.1 viser antallet prosjekter som har benyttet de ulike typene tiltak beskrevet ovenfor. Det er en relativt bred fordeling av de ulike typene av aktiviteter i prosjektporteføljen. De tre vanligste typene aktivitet er foredrag/konferanse (brukt i 45 av 98 prosjekter), samtalegrupper (i 37 av 98 prosjekter) og opplæring/kurs (i 33 av 98 prosjekter). Hvert prosjekt har som oftest inneholdt flere typer tiltak.

Når vi ser litt nærmere på prosjektene som har hatt foredrag, samtalegrupper og opplæring/kurs, viser det et spenn av prosjektinnretninger: Her er alt fra prosjekter som går bredt ut med ambisjon om å nå mange mennesker, til de som har som siktemål å jobbe med endring hos et (ofte) mindre antall personer.

Figur 6.1 Antall prosjekter som benyttet hver av de ulike tiltakstypene. Utvalget er 98 prosjekter støttet av IMDi i 2017-2019. Ett prosjekt kan ha flere tiltak og bruke flere tiltakstyper.



Samtalegrupper er noe organisasjonene ser ut til å bruke for å fremme konsensusdrevne mekanismer for endring, gjennom å dele erfaringer og utvikle ny kunnskap sammen i en gruppe som møtes flere ganger. Til forskjell fra dialogmøtene, representerer de som deltar i samtalegruppene bare seg selv, og de inviteres gjerne til å delta i kraft av å være foreldre, ungdom eller nyankomne innvandrere. Ett eksempel på samtalegrupper gjennomført av flere typer organisasjoner, er foreldreveiledning. Dette legges gjerne opp etter anerkjente program, som for eksempel International Child Development Program (ICDP), som krever sertifiserte veiledere, og som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet tilbyr kommunene opplæring i.¹⁷ Både Bergen moské og Norske Kvinners Sanitetsforening legger opp til å bruke dette. Men det er også flere samtalegrupper som ikke synes å bruke noen «læreplan», og som bærer mer preg av å være et møtested for å ta opp ulike temaer på en mer uformell måte. Skeiv Verden rapporterer for eksempel å ha gjennomført ukentlige samtalemøter blant sine medlemmer basert på prosjektmidler. Noen av disse samtalegruppene er rettet mot unge, som prosjektet «Art of my story» gjennomført av organisasjonen Lær1Hver på Tøyen i Oslo. Dette prosjektet samlet barn og ungdom i alderen 10–16 år ukentlig, med dans som virkemiddel for å skape tillit og rom for å snakke om kjønnsroller, negativ sosial kontroll osv. på de unges premisser.

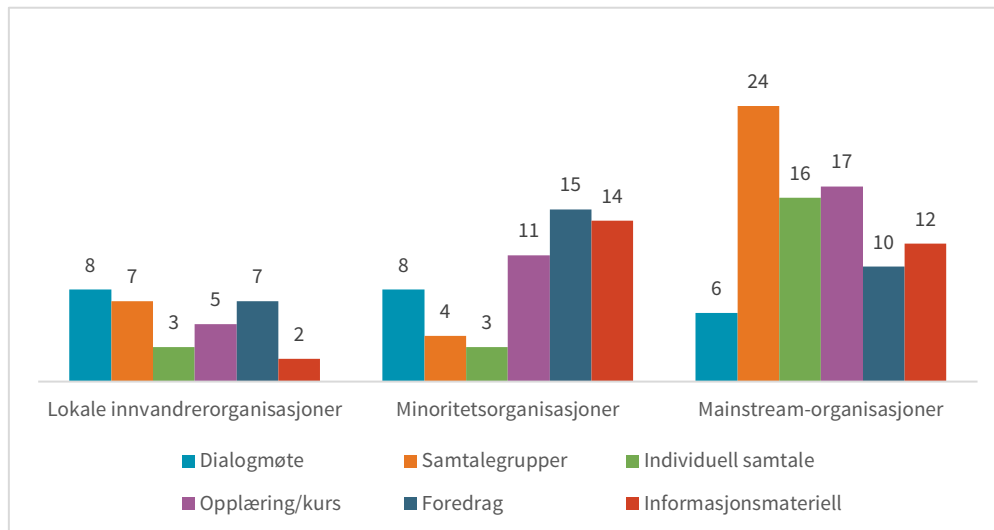
Opplæring og kurs kan også ha et mål om konsensusdrevne endring, særlig når det handler om å gjøre deltakerne bevisst sine egne holdninger og praksiser. Men formålet med slik aktivitet er i hovedsak å styrke deltakernes evne til å skape endringer i neste ledd, som gode rollemodeller eller «endringsagenter» for andre. Ett eksempel her er Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som søkte midler til kursing av trossamfunn som er medlemmer hos dem, om temaene kjønnslemlestelse, sosial kontroll og tvangsekteskap. De fikk midler til å utvikle lærematerieil de kan benytte internt, og også internettmaterieil, og til å oversette dette til arabisk, urdu og amharisk for å nå ut til de ulike trossamfunnene. Flere av prosjektene som har tilbudt kurs og opplæring har rettet seg spesielt mot ungdom. Ett eksempel her er Furuset IL, som søkte støtte til utdanning av unge ledere i regi av «Alnaskolen» i Groruddalen. Dette prosjektet tok sikte på å gjøre unge i stand til å fungere som veiledere når det gjelder sosial kontroll og tvangsekteskap, med mål om at de unge skal lykkes med å nå ut til andre unge. Møhlenpris IL har også hatt et slikt prosjekt, men da rettet spesielt mot

¹⁷ https://bufdir.no/Familie/veiledning_til_foreldre/ Lest 17.12.20

enslige mindreårige flyktninger i deres idrettslag. Noe tilsvarende er forsøkt gjennomført av Røde Kors Vest-Agder, som søkte støtte til en kursrekke de kalte FLEXID, med mål om å hjelpe ungdommer med flerkulturell bakgrunn til å navigere i det norske samfunnet.

Foredrag er i større grad en breddeaktivitet der målet er å spre informasjon og kunnskap, og nå flest mulig eller nå alle i en definert gruppe. For eksempel har Afrikansk helse og sosial utvikling organisasjon hatt mål om å nå ut til over 3000 afrikanske innvandrere, og benyttet både foredrag, konserter og radioprogram for å lykkes med dette. Det er også flere organisasjoner som retter seg mot skoleungdom i sine prosjekter, og da er foredrag et yndet tiltak for å spre kunnskap og informasjon, men også å invitere til diskusjon.

Figur 6.2 Antall prosjekter som benyttet hver av de ulike tiltakstypene, i de tre ulike organisasjonstypene. Utvalget er 98 prosjekter støttet av IMDi i 2017-2019. Ett prosjekt kan ha flere tiltak og bruke flere tiltakstyper.



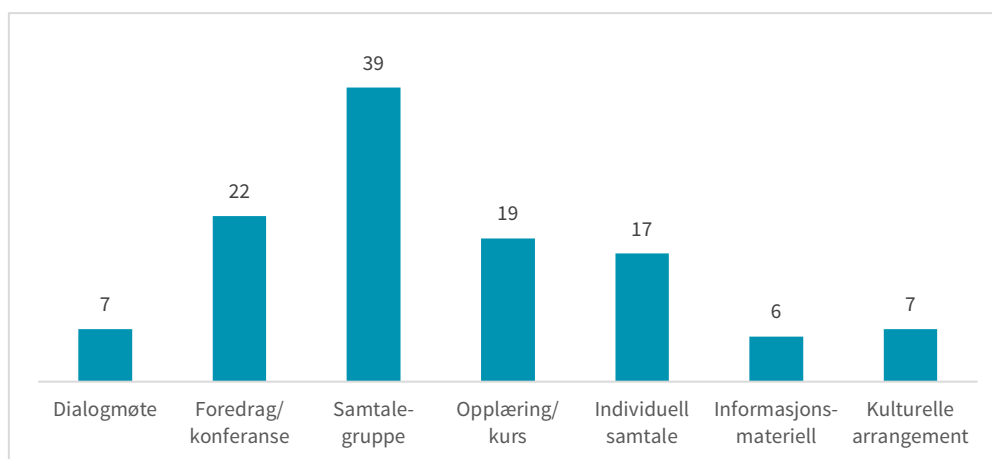
Det er noe variasjon i hvilke typer aktiviteter de ulike typene organisasjoner bruker mest. Figur 6.2 viser i hvor mange prosjekter de tre typene organisasjoner bruker de ulike typene tiltak. De lokale innvandrersorganisasjonene er ikke representert med så mange prosjekter, men de har like mange prosjekter med dialogmøter som de andre typene organisasjoner. Videre bruker de oftest samtalegrupper, foredrag og opplæring/kurs. Vi ser at mainstream-organisasjoner har mange prosjekter, og at disse oftest bruker samtalegrupper, individuelle samtaler og opplæring/kurs, men sjelden holder dialogmøter. At både lokale innvandrersorganisasjoner og mainstream-organisasjoner ofte bruker samtalegrupper som virkemiddel, kan henge sammen med et trekk vi løftet fram tidligere: at disse typene organisasjoner ofte har «egne» medlemmer eller brukere som de kan lage aktiviteter for. Minoritetsorganisasjoner har få prosjekter med samtalegrupper eller individuelle samtaler som tiltak. Dette kan skyldes at disse sjelden er medlemsbaserte (organisasjonen som står for de tre prosjektene med individuelle samtaler, Skeiv Verden, er unntaket). Minoritetsorganisasjonene bruker oftest foredrag, utarbeiding av informasjonsmateriell og opplæring/kurs som tiltak i sine prosjekter.

6.3 Typer tiltak støttet av kommunene i 2019

I kommunene ser vi et noe annet mønster for hvilke typer tiltak som dominerer, enn det vi fant i de IMDi-støttede prosjektene.

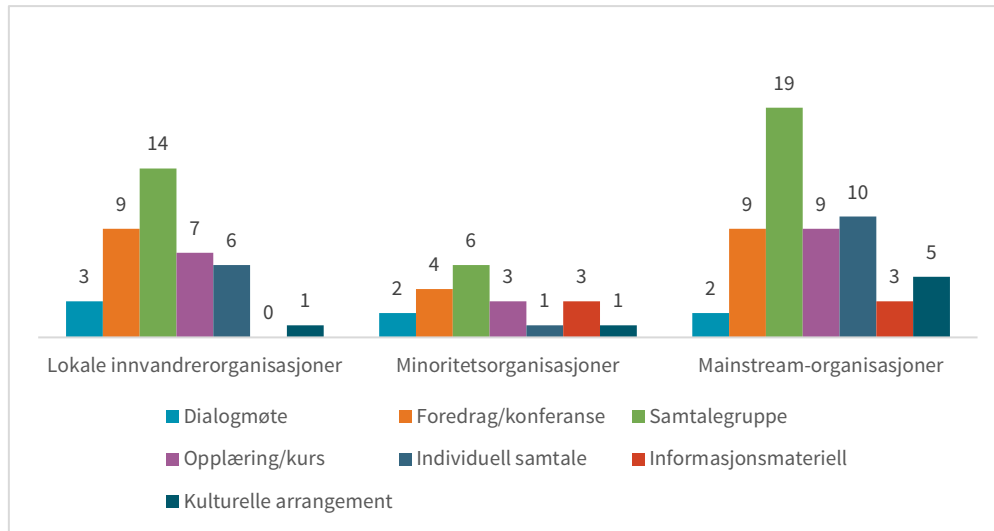
I prosjektene fra kommunene er samtalegruppe den klart mest dominerende typen av tiltak. Av de 54 prosjektene vi har fått noe informasjon om, er det hele 39 som har inkludert samtalegruppe i en eller annen form. Deretter følger foredrag/konferanse, opplæring/kurs og individuell samtale. Dialogmøte og informasjonsmateriell er det derimot veldig få tiltak som inneholder. Omtrent like mange har hatt kulturelle arrangementer som del av sitt prosjekt. Kulturelt arrangement er en type tiltak vi inkluderer i kommuneoversikten, som ikke var med i IMDi-oversikten. Dette fordi det var en del slik kulturelle tiltak i prosjekter med støtte fra kommunene.

Figur 6.3 Antall prosjekter som benyttet hver av de ulike tiltakstypene. Utvalget er 54 prosjekter støttet av de utvalgte kommunene i 2019. Ett prosjekt kan ha flere tiltak og bruke flere tiltakstyper.



Det kan være flere grunner til at dette ser annerledes ut hos kommunene enn hos IMDi. Prosjektene som får støtte fra kommunene er per definisjon lokalt orientert, og kan derfor oftere være innrettet mot mindre samtalegrupper rekruttert fra nærmiljøer. Det kan også handle om ressurser. Slik vi har sett, utgjorde de lokale innvanderorganisasjonene en større andel av organisasjonene som fikk støtte fra kommunene enn det de gjorde når IMDi fordelte midler. Flere av disse har færre ressurser og er drevet på helt frivillig basis, uten ansatte. Man kan derfor tenke seg at det å satse på samtalegrupper er enklere å få til for dem, sammenliknet med å produsere informasjonsmateriell eller å sette i gang konferanser eller kurs. Men når vi bryter ned tiltakstype på organisasjonstype i figur 6.3, ser vi at den forklaringen ikke stemmer – bruken av samtalegrupper dominerer i alle kategoriene. Den tydeligste forskjellen mellom de ulike organisasjonstypene er at mainstream-organisasjoner i større grad tar i bruk opplæring/kurs.

Figur 6.4 Antall prosjekter som benyttet hver av de ulike tiltakstypene, i de tre ulike organisasjonstypene. Utvalget er 54 prosjekter støttet av de utvalgte kommunene i 2019. Ett prosjekt kan ha flere tiltak og bruke flere tiltakstyper.



Den mest rimelige forklaringen på at samtalegrupper er mer utbredt i de lokale tiltakene er derfor at de lokale prosjektene er mindre og avgrenset til nærmiljøer, noe som må antas å ha betydning for mulighetene til å rekruttere til slike tiltak.

6.4 Tre tilnæringsformer – tre kategorier tiltak

De ulike typene tiltak organisasjonene benytter i sine prosjekter, kan relateres til tre forskjellige måter å tilnærme seg det forebyggende arbeidet på: informasjonsbaserte, dialogbaserte og samtalebaserte tilnærminger. I dette underkapittelet drøfter vi forskjeller disse tre ulike tilnærmingene representerer i organisasjonenes arbeid i det som i kapittel 2 er beskrevet som et komplekst problemfelt. Feltet er sammenvevd av holdninger og normer knyttet til kjønn, seksualitet, ære, frihet og oppdragelse, og praksiser som regulerer barn og unges liv og valgmuligheter, slik som restriksjoner, sanksjoner og bruk av tvang. Holdninger, normer og praksiser er del av og opprettholdes, men kan også utfordres, i familier, storfamilier og de lokale og transnasjonale miljøene som familiene inngår i. Dette er også et problemfelt hvor grensene mellom hva som er lovlig og ulovlig når det gjelder sosial kontroll kan være uklare, og hvor religiøse, kulturelle og juridiske normer brynes mot hverandre. Gitt kompleksiteten, er et mangfold av tilnærminger antakelig en styrke.

De *informasjonsbaserte* tilnærmingene angriper dette problemfeltet med å drive opplæring og opplysningsarbeid. I kategorien informasjonsbaserte tiltak inngår foredrag/seminarer/konferanser, undervisning/kurs og informasjonsmaterieill. Å holde foredrag og seminarer, invitere til konferanser eller lage informasjonsmaterieill som videoer eller brosjyrer, har som hovedformål å spre kunnskap og informasjon. Kampanjer i sosiale medier skal skape bevissthet rundt et gitt tema eller problem. Utdanning og kurs er også i hovedsak tiltak som overfører kunnskap og ferdigheter fra de som innehar slik kompetanse, til de som trenger det for å bidra i det forebyggende arbeidet.

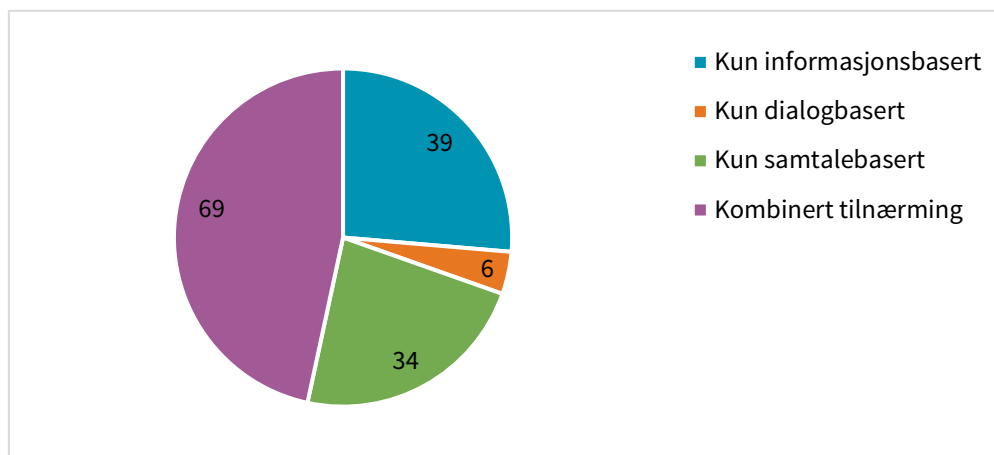
Felles for tiltak som har denne tilnærmingen er at det som skal tilføres, er kjent. Det kan være kunnskap om lover og rettigheter i Norge, eller om negative konsekvenser av oppdragervold, eller andre tema, men i utgangspunktet er dette definert når

tiltaket starter. De informasjonsbaserte tilnærmingene brukes gjerne til å nå bredt ut, for eksempel til en aldersgruppe, til en bestemt landgruppe, institusjoner som videregående skole eller introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

De *dialogbaserte* tilnærmingene skal, i hvert fall ideelt sett, skape noe nytt når de som møtes, samtaler med hverandre. I denne kategorien inngår kun dialogbaserte møter, men dette er, som vi har sett, en type tiltak organisasjonene har lagt litt ulikt innhold i. Dersom utgangspunktet er en dialog der ambisjonen er å skape noe nytt, er det ikke gitt hva dette skal være. En dialogbasert tilnærming til endringsarbeid anerkjenner at det ikke er én sannhet i komplekse spørsmål, og lar personer med ulikt ståsted og ulike synspunkter snakke sammen om problemfeltet som likeverdige. Slik er det i alle fall i teorien. En dialog forutsetter imidlertid ikke at alle utsagn må respekteres, en dialog kan romme både toleranse, konfrontasjon og konflikt (Leirvik 1993). Det kan være vanskelig å få til en likeverdig dialog, når deltakerne står i ulike maktforhold til hverandre. En dialogbasert tilnærming innebærer at deltakerne forpliktet til å være med på å skape endring, til forskjell fra den informasjonsbaserte tilnærmingen, hvor det er noen aktive utøvere og flere passive mottakere. Dialog krever både tid, engasjement og forpliktelse fra deltakerne, og antall deltakere har en naturlig øvre grense. Til dialogmøtene kommer man gjerne som representant for noe mer enn seg selv; sin religion, sin yrkesprofesjon, sin etniske gruppe, sin generasjon osv. I prosjektene med dialogbaserte tilnærminger som finnes i organisasjonenes porteføljer, involveres både religiøse ledere, ungdom, foreldre og profesjonelle.

De *samtalebaserte* tilnærmingene handler også om å tilrettelegge for møter mellom grupper eller individer, men denne tilnærmingen krever ikke samme forpliktelse blant deltakerne som de dialogbaserte. Samtalegrupper og individuelle samtaler er typer aktiviteter som inngår i kategorien samtalebaserte tiltak. Her dreier det seg om å engasjere to eller flere parter i samtale og refleksjon, gjerne under ledelse av en fasilitator eller veileder som styrer samtalens tematikker og gangen i den. I prosjektene vi har sett på, brukes samtalegrupper oftere enn individuelle samtaler. I gruppene samles gjerne personer som innehar samme rolle, for eksempel som kvinne, mann, ungdom eller forelder. Målet er gjerne at gjennom å høre andres synspunkter og perspektiver og sette ord på sine egne, skal den som deltar få brynt sine egne oppfatninger og tankemønstre, og kanskje endre disse.

Figur 6.5 Antall prosjekter som bruker de tre ulike kategoriene tilnærminger + en kombinasjon av disse. Prosjekter støttet av IMDi i 2017-2019 og kommunene i 2019.

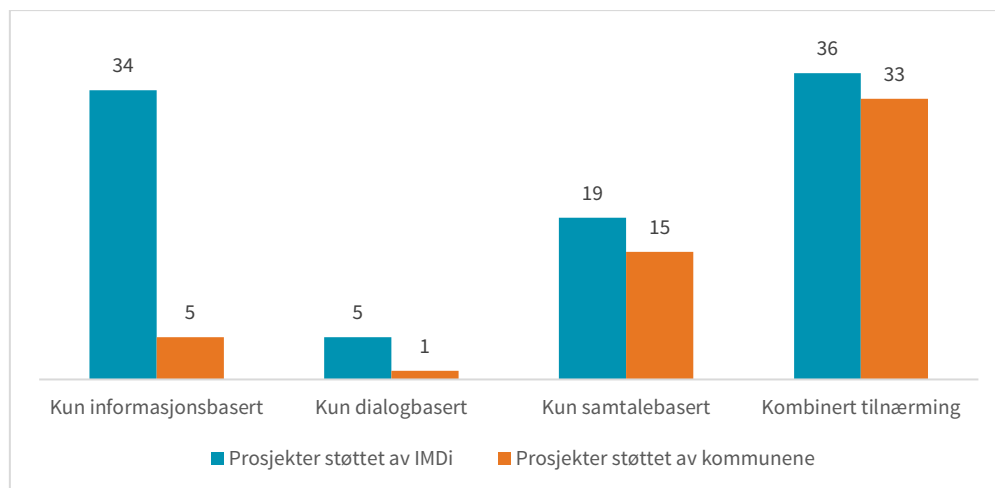


Figur 6.5 viser at 69 av prosjektene som har fått tilskudd, bruker to eller flere av disse tilnærmingene, det vi kan kalle en kombinert tilnærming. Mens det blant prosjekter som kun benytter én av de tre tilnærmingene, er flest prosjekter som har en informasjonsbasert tilnærming (39 prosjekter, eller omtrent en fjerdedel), mens 34 er samtalebaserede og kun seks prosjekter har en ren dialogbasert tilnærming.

Vi har også undersøkt hvor mange prosjekter som bruker de tre ulike tilnærmingene blant de som har fått tilskudd fra IMDi 2017–2019 (N=94) og de som har fått tilskudd fra kommunene i 2019 (N=54). Figur 6.6 viser at den største forskjellen er at få prosjekter som fikk tilskudd fra kommunene i 2019 har en ren informasjonsbasert tilnærming, mens dette er ganske utbredt blant prosjektene som har fått tilskudd fra IMDi. Blant prosjektene som har fått tilskudd fra kommunene er det enda vanligere med en kombinert tilnærming, og ellers en samtalebaseret tilnærming. Omleggingen i 2019 og kommunenes forvaltning av tilskuddet ser dermed ut til å ha styrket den samtalebaserete og kombinerte tilnærmingen på bekostning av den informasjonsbaserte.

Et eksempel på en kombinert tilnærming finner vi i en søknad som gikk til en av kommunene som forvaltet tilskuddet i 2019. En humanitær organisasjon søkte om tilskudd for å etablere det de kalte «en ny møteplass for menn», der frivillige fra deres organisasjon og mannlige flyktninger skulle møtes til samtaler og aktiviteter i mindre grupper for å «bidra til større inkludering og integrering i det norske samfunnet». I tillegg til å organisere slike samtalegrupper, planla organisasjonen å invitere foredragsholdere som politikere, politi, helsearbeidere og representanter fra andre organisasjoner for å snakke om ulike tema. Målet var å legge til rette for å kunne diskutere «vanskelige problemstillinger» på en likeverdig måte, men også å fremme læring og forståelse mellom de som møttes, og å skape en sosial møteplass. Slike sammensatte målsetninger, og derav kombinerte tilnærminger, synes å være ganske vanlig hos organisasjonene, og særlig de som har søkt tilskudd fra kommunene i 2019.

Figur 6.6 Antall prosjekter som bruker kun en type tilnærming vs. en kombinasjon av tilnærminger. Prosjekter støttet av IMDi i 2017-2019 og kommunene i 2019.



6.5 Tematisk orientering i prosjektene

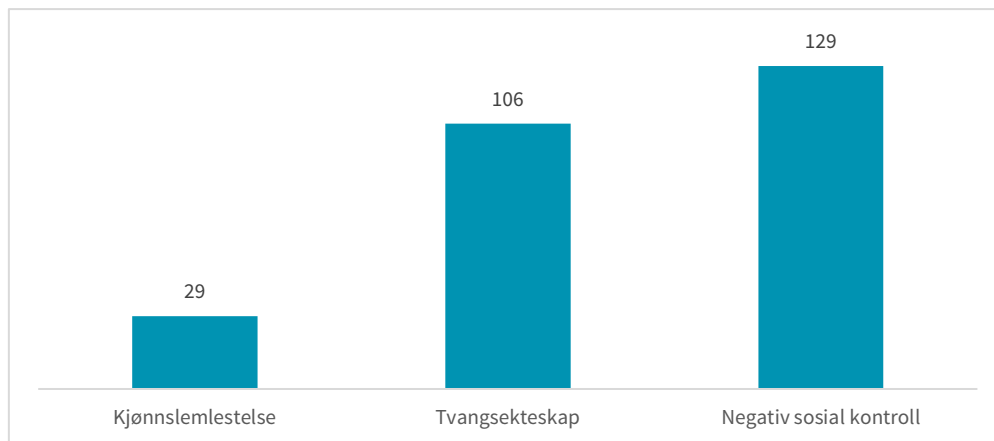
Det er naturlig at organisasjonene som søker støtte, skriver om tema og formål for prosjektet sitt med begreper som brukes i utlysningen av tilskuddet. I utlysningen av tilskudd for 2017 skrev IMDi:

«Målet med ordningen er å forebygge tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet gjennom å arbeide for endring av holdninger og praksis i aktuelle miljøer. Gjennom dette vil man hindre at kjønnslemlestelse blir gjennomført på barn som har opphold i Norge og øke sjansene for at de unge kan ta selvstendige valg når det gjelder valg av ektefelle. (...) Det er mulig å søke om prosjektstøtte til kun arbeid mot alvorlige begrensninger av unges frihet, arbeid mot tvangsekteskap arbeid mot kjønnslemlestelse – eller til flere av temaene i samme prosjekt» (IMDi 2017).

Fra 2018 ble «alvorlig begrensning av unges frihet» byttet ut med «negativ sosial kontroll», men ellers er signalene om hvilke tema organisasjonene bør arbeide med, videreført. I vår gjennomgang av søknadene som har fått tilskudd fra IMDi og fra kommunene, har vi undersøkt hvilke av disse tre temaene organisasjonene eksplisitt sier at de vil jobbe med i sitt prosjekt.

Nesten alle prosjektene som har fått støtte, oppgir å arbeide med tematikken negativ sosial kontroll. Kun et fåtall prosjekter retter seg mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse uten å tematisere negativ sosial kontroll som del av samme prosjekt. Totalt er det få prosjekter som oppgir å tematisere kun kjønnslemlestelse, mens flertallet tematiserer både negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Enkelte har negativ sosial kontroll som sitt eneste tema. I denne undersøkelsen har vi holdt prosjektene som kun tematiserer kjønnslemlestelse utenfor vår opptelling (dette gjaldt et mindre antall prosjekter).

Figur 6.7 Antall prosjekter som tematiserer henholdsvis kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og negativ sosial kontroll, som har mottatt tilskudd fra IMDi 2017–2019 eller fra kommunene i 2019.



At så mange prosjekter tematiserer negativ sosial kontroll, viser at denne tematikken som ble innført under begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet», har en bred oppslutning i organisasjonenes tilnærming til det holdningsskapende arbeidet. Det kan se ut som organisasjonene i større grad anser negativ sosial kontroll og tvangsekteskap for å være beslektede fenomener som kan adresseres i samme prosjekt, enn negativ sosial kontroll og kjønnslemlestelse.

Blant søknadene som kommunene har innvilget i 2019, er det noen søknader der organisasjonen har krysset av for at de vil jobbe med delmål C som ett av flere delmål i utlysningen, men som tematiserer verken negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse i sin prosjektbeskrivelse. Prosjektene dette gjelder, retter seg mot minoritetsungdom, voksne innvandrere, og i ett tilfelle organisasjonens egne frivillige, og formålet i prosjektene er integrering eller inkludering i lokalsamfunnet.

Disse tilfellene er ikke mange, men de gir likevel grunn til å spørre om alle kommunene som forvalter tilskuddet stiller like strenge krav til at prosjektene skal være relevante for formålet med delmål C, når de bevilger tilskudd.

6.6 Målgrupper for prosjektene

Tidligere evalueringer har funnet at det er svært vanlig at prosjekter med denne tematikken har unge mennesker som målgruppe (Skutlaberg mfl. 2018). Det har også, viser tidligere evalueringer, vært mange prosjekter rettet mot foreldre og foresatte og/eller gutter og menn, mens noen færre rettet seg mot religiøse, trossamfunn, skoler og befolkningen generelt (ibid., s. 110). Vår gjennomgang av prosjektene som har fått støtte, viser at det fortsatt er en stor overvekt av prosjekter som retter seg mot ungdom som eneste eller en av flere målgrupper. Noen prosjekter er rene ungdomsprojekter, og disse er hovedsakelig drevet av mainstream-organisasjoner (inkludert idrettslagene) og noen få minoritetsorganisasjoner, som Skeiv Verden, LIN og Equality. Mange retter seg imidlertid både mot ungdom og voksne.

Et fåtall retter seg bare mot voksne. En typisk aktivitet i disse prosjektene er foreldregrupper eller samtalegrupper for innvandrerkvinner eller -menn. Noen av disse retter seg spesielt mot nyankomne eller nylig bosatte innvandrere. Det er ulike organisasjoner som driver disse aktivitetene, for eksempel Eminol i Oslo (lokal innvandererorganisasjon), Multikulturelt Initiativ og Ressursnettverk (MIR, minoritetsorganisasjon) og Primærmedisinsk verksted (mainstream-organisasjon).

Et fåtall organisasjoner retter seg mot «miljøer». Her finner vi blant annet de religiøse organisasjonene, men også andre organisasjoner som retter seg mot trossamfunn som deler av målgruppen for prosjektet. STL, Kirkelig dialogsenter i Bergen og Bergen moské har søkt om prosjekter rettet mot egne medlemmer og delvis andre trossamfunns medlemmer. Hjelpeskilden, en organisasjon som ble stiftet i 2012, retter seg mot folk som har opplevd ekstrem sosial kontroll i kristne menigheter. De skiller seg ut ved å være den eneste organisasjonen i materialet som har dette fokuset. Noen organisasjoner retter seg også mot landbaserte grupper, som for eksempel Diapraxis sitt prosjekt «End forced marriages», som henvendte seg til norskpakistanske religiøse ledere, foreldre og ungdom. Diapraxis er en norskpakistansk organisasjon som har søkt støtte til en stor konferanse, som dels ble overført via Skype til Pakistan, og en del dialogmøter med ulike grupper, rettet mot bredere miljøer blant pakistanerne i Norge.

6.7 Oppsummering og drøfting

Analysene i dette kapitlet har vist at det er sammenheng mellom organisasjonskategori og hvilke tilnæringsformer til endringsarbeid som fremmes gjennom prosjekter med tilskudd.

Minoritetsorganisasjoner har en informasjonsbasert tilnærming i mye av sitt arbeid, med mange prosjekter som dreier seg om å utvikle og gjennomføre foredrag, utarbeide og spre informasjonsmateriell for å nå ut til store målgrupper, eller gjennomføre ulike former for opplæring og kurs. De lokale innvandererorganisasjonene har relativt ofte en dialogbasert eller samtalebasert tilnærming i sine prosjekter, og retter seg gjerne mot egne nettverk og medlemmer. Mainstream-organisasjonene har mer sammensatte tilnærminger. Dette kan ha sammenheng med at det innenfor denne kategorien organisasjoner er flere ulike organisasjonsformer representert. Likevel skiller mainstream-organisasjonene seg ut ved at de gjerne bruker den samtalebaserte tilnærmingen til endringsarbeid. Dette er ofte ressurskrevende prosjekter,

med jevnlige aktiviteter som skal foregå over lang tid, og det kritiske punktet i gjennomføringen synes å være rekruttering, siden organisasjonene ikke henter deltakere fra sin egen medlemsbase.

Selv om vi framhever noen mønstre i denne gjennomgangen, er hovedbildet at det er et stort mangfold av tiltak og tilnærmingsformer i prosjektene som har fått støtte. Det er også vanligst at ett prosjekt bruker flere ulike tiltak og tilnærmingsformer. Dette bidrar til at de tilnærmer seg endring av holdninger og praksiser fra ulike vinkler. At det er en ganske stor bredde i tiltak blant prosjektene som har fått støtte, reflekterer både ulike ambisjoner i hvem man ønsker å nå ut til, hvordan man ser for seg å skape endring, og at organisasjonene har ulike forutsetninger for å nå ut til og å jobbe med å endre folks holdninger og praksiser. Denne variasjonen gir også grunnlag for å undersøke videre hvilke tiltak og tilnærmingsformer som gir gode resultater, sett fra de ulike organisasjonenes ståsted, og fra perspektivet til de som deltar i tiltakene.

Samtidig er det noen trekk som går igjen, og som preger hele porteføljen av prosjekter, særlig blant de som har fått tilskudd fra IMDi. Unge mennesker og dernest deres foreldre er målgrupper for hoveddelen av prosjektene som får tilskudd. De fleste prosjektene tematiserer negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men i mindre grad kjønnslemlestelse. Ganske mange prosjekter har en informasjonsbasert tilnærming, men like mange har en kombinert tilnærming i sitt arbeid. Med omleggingen i 2019 der 20 kommuner har forvaltet 60 prosent av tilskuddsmidlene, ser det ut som man har styrket særlig den samtalebaserte og kombinerte tilnærmingen, mens færre av prosjektene som har fått tilskudd fra kommunene har hatt en ren informasjonsbasert tilnærming.

Hvordan organisasjonene jobber for å nå fram til sine målgrupper og hvordan de lykkes med å gripe an tematikken med tilnærmingene de benytter, er spørsmål vi vil undersøke videre i kapittel 7 og 8.

7 Problemforståelse og tiltak

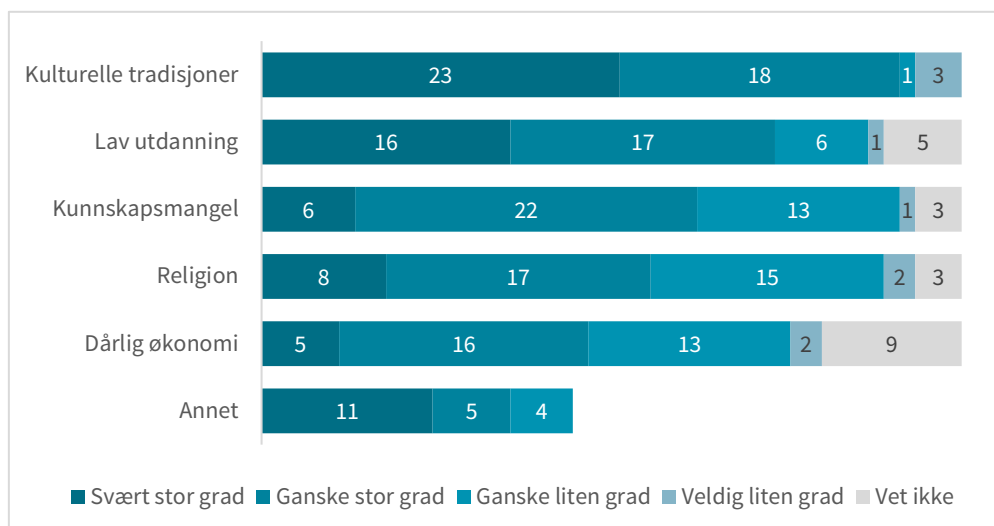
I dette kapittelet diskuterer vi problemforståelsene organisasjonene uttrykker i kvalitative intervjuer og i spørreundersøkelsen. Vi redegjør også for løsningsforståelsen som uttrykkes i organisasjonenes tiltak og tilnærminger, og sammenhenger mellom syn på årsaker til og løsninger på praksiser som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.

7.1 Problemforståelse

Hva tenker organisasjonene er de bakenforliggende årsakene til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap? Hvordan henger den problemforståelsen sammen med løsningsforståelsen deres?

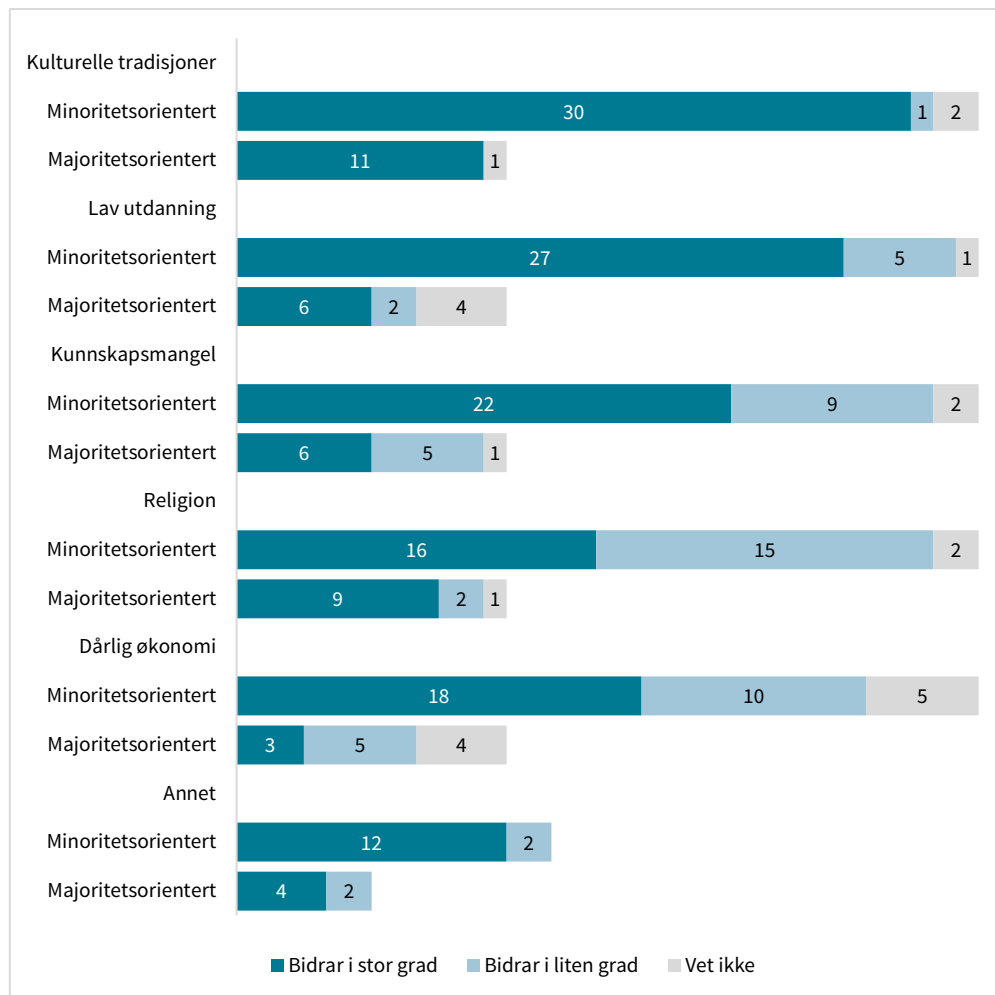
I spørreundersøkelsen til organisasjoner som har mottatt tilskudd, ba vi respondentene svare på i hvilken grad de tror en serie forhåndsdefinerte faktorer er med på å opprettholde praksiser som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap i Norge. Nesten alle som deltok i undersøkelsen (41 av 46) mente kulturelle tradisjoner bidrar i svært stor eller ganske stor grad. De fleste trodde også at lav utdanning er med på å opprettholde slike praksiser. Dobbelte så mange respondenter svarte at mangel på kunnskap om lover og regler i det norske samfunnet bidrar i svært eller ganske stor grad, sammenliknet med de som mente dette bidro i liten grad (28 vs. 14 respondenter). Det var et mindre antall organisasjoner som pekte på religion og dårlig økonomi som viktige bidrag til problemet. Den dominerende problemforståelsen ser altså ut til å være knyttet til kulturelle tradisjoner og kunnskapsmangel (enten generell utdanning eller kunnskap om norske lover og regler).

Figur 7.1 Problemforståelser blant respondenter som svarte på vegne av organisasjoner i spørreundersøkelsen. Spørsmålet de svarte på var: «Hva tror du er med på å opprettholde praksiser som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap i Norge?» Respondentene ble bedt om å rangere i hvilken grad de tror de nedenstående faktorene bidrar, og hadde i tillegg mulighet til å legge inn andre faktorer. (N=46)



Resultatene fra spørreundersøkelsen kan analyseres i lys av om respondentene rapporterte at organisasjonen deres hovedsakelig jobber med/for personer med minoritetsbakgrunn eller ikke. Vi omtaler de som svarte «ja» på dette spørsmålet som minoritetsorienterte, de som svarte «nei» som majoritetsorienterte. Både blant de som hovedsakelig jobber med personer med minoritetsbakgrunn og de som ikke gjør det (herunder benevnt mainstream), er det en utbredt oppfatning at kulturelle tradisjoner bidrar til å opprettholde praksiser som negativ sosial kontroll / tvangsekteskap. Religion ble vurdert som en mindre viktig faktor av respondenter som jobbet i minoritetsorienterte organisasjoner enn av de som svarte for mainstream-organisasjonene.

Figur 7.2 Problemforståelse knyttet til hva som bidrar til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, fordelt på om organisasjonene jobber mest med/for personer med minoritetsbakgrunn eller ikke. (N=46)



De kvalitative intervjuene, som vi gjorde etter at spørreundersøkelsen var ferdigstilt, tyder på at denne spørreundersøkelsen ikke fanget inn hele spennvidden i problemforståelse blant aktørene på feltet. En dimensjon det var uenighet om, var hvorvidt negativ sosial kontroll og tvangsekteskap først og fremst hadde sin bakgrunn i en kultur eller tradisjon som mennesker tok med seg til Norge, eller om det også dreide seg om noe som oppsto på grunn av sosiale prosesser etter innvandringen til Norge.

7.2 Kultur- og tradisjonsperspektivet

Den dominerende tilnærmingen blant organisasjonene vi intervjuet kvalitativt, var at de forsto tvangsekteskap og negativ sosial kontroll som uttrykk for en kultur eller tradisjon, som gjerne hadde opphav i land utenfor Norge. Disse personene forsto problemet i tråd med det vi i teorikapitlet kalte kultur- og tradisjonsperspektivet. En representant for en av organisasjonene sa det på denne måten:

Intervjuer: Mer grunnleggende, hva tenker du er årsakene til at det foregår negativ sosial kontroll og tvangsekteskap i Norge?

Det er jo på den ene siden enkelt å svare på, på den andre siden komplisert. Det enkle svaret er at dette er noe som har vært vanlig i kulturer i andre land. Og når folk kommer hit, så legger de ikke alt det igjen på grensa. Jeg synes ikke det er så veldig komplisert egentlig. Men ok, så kommer det litt lengre svaret da ... Dette med at familien har kontroll på hva barna gjør er jo vanlig i store deler av Asia. Ikke bare Pakistan og Afghanistan, også India, Sri Lanka, m.m. Overalt egentlig. Grunnleggende tror jeg det dreier seg om hvordan man organiserer livene sine når man ikke helt kan stole på staten, det er mye korrupsjon og så videre. Da blir man avhengig av å ha en sterk familie, så man må passe på at barna gifter seg med noen som kan styrke familien. Det ble kanskje litt komplisert svar det der [ler]. (Intervju med representant for organisasjon A, februar 2021)

I andre organisasjoner var det flere som forsto fenomenet på omtrent samme måte, selv om noen av dem brukte andre ord. En representant for en annen organisasjon mente at *kollektivism* var det som var felles for ulike tilfeller av negativ sosial kontroll, på tvers av kulturer og land:

Det som er felles for folk som har opplevd ekstrem kontroll i en kristen menighet og ungdommer med foreldre fra et annet land som ikke får lov til å gifte seg med hvem man vil, er jo at det er en type kollektivism. Man setter kollektivet foran individet. Det har nok vært mer vanlig i en del andre land, av ulike årsaker. Men det foregår jo her i Norge også, i miljøer som står litt på siden av samfunnet. Integrering er ikke noe som bare foregår med innvandrere, det må også foregå med majoritetsnorske miljøer. Det dreier seg om en del kollektivistiske tradisjoner som har fått fortsette å eksistere helt opp til i dag. (Intervju med representant for organisasjon G, februar 2021)

For de fleste aktørene som snakket om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap på denne måten, var dette en *deskriptiv* forståelse av fenomenet. Men for noen av aktørene – spesielt de som tilhørte en religiøs organisasjon – kunne denne kulturalistiske forståelsen av fenomenet også være *normativ*. For dem var det viktig å gjøre et skille mellom religion og kultur, der *religion* sto for det de mente var positivt, mens *kultur* sto for det de mente var negativt. En aktivist i en av organisasjonene sa det slik:

Noe av det som skjer hos oss er at muslimer fra mange forskjellige land møtes. Så ser vi at skikkene er forskjellige! Noen steder gjør man det på den måten, ikke sant, andre steder gjør man det på den andre måten. Da forstår man at en del av det man har trodd var islam, ikke var det. Det var bare kultur. En dårlig kulturell skikk. Så når man kommer hit og snakker med hverandre forstår man hva islam egentlig dreier seg om. Det er ikke tvangsekteskap! Eller kontroll. Det er mot islam. Tvangsekteskap er en kulturell skikk som var vanlig noen

andre steder, men det har ikke noe med islam å gjøre. Ja, noen tror islam sier at foreldre skal bestemme alt for barna sine, men da må vi si at nei, det er en misforståelse, det er bare kultur. (Intervju med representant for organisasjon D, februar 2021)

De fleste av de som hadde en slik kultur- og tradisjonstilnærming så ikke på dette som noe statisk. Selv om de mente at tvangsekteskap og negativ sosial kontroll handlet om verdier og ideer personer hadde hatt med seg til Norge, så de fleste ut til å mene at dette var verdier og ideer som kunne la seg endre.

7.3 Identitetsperspektivet

I noen av organisasjonene vi gjorde intervjuer ble imidlertid kultur- og tradisjonstilnærmingen supplert med noe vi har kalt *identitetsperspektivet*, som vi også skrev om i teorikapittelet (kap. 3) De som tok utgangspunkt i identitetsperspektivet, avviste ikke at kultur og tradisjoner hadde noe å si. Men de mente at fenomener som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap kunne bli forsterket av selve migrasjonserfaringen. Når man kom til et nytt sted, var det naturlig for innvandrergupper å søke fellesskap og lukke seg mot resten av samfunnet, mente de. Vi har valgt å anonymisere helt hvem som sa dette, ettersom de selv opplevde det som kontroversielt å snakke om det.

Dette med negativ sosial kontroll er et komplekst fenomen. Det er klart det har å gjøre med en del kulturelle tradisjoner fra andre land. Men det er ikke så enkelt som det. Det skyldes også at folk vil beskytte seg selv og gruppen sin når de kommer til et nytt sted. Over hele verden deler jo mennesker hverandre inn i inngrupper og utgrupper. Så når folk kommer til Norge er det vi nordmenn som blir utgruppen, og da vil man gjerne bevare inngruppen sin. Da blir det viktig å kontrollere adferden til barna sine, for eksempel. Og da får man se ting som at innvandrere i Norge blir mer konservative og mer lukket enn miljøene de forlot i hjemlandet sitt. Det sies for eksempel at man i dag er mer liberale i Pakistan enn pakistanerne er i Norge! Det finnes miljøer her i Norge som er mye mer fundamentalistiske enn miljøene i Somalia. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Som det kommer fram i dette i sitatet, avviste ikke vedkommende at negativ sosial kontroll eller tvangsekteskap også skyldtes kultur, verdier eller ideer. Men selve migrasjonserfaringen forsterket ideene og verdiene som førte til negativ sosial kontroll, mente hen.

Liknende tanker fant vi også i et par andre organisasjoner. En representant for en annen organisasjon sa det enda tydeligere:

Det er noen som tror at innvandrere i Norge tilpasser seg og blir mer norske. Men det er jo ikke sant, det er motsatt! De blir mer konservative, mange av dem. Muslimske jenter i Norge bruker mer hijab enn mødrene sine. I Pakistan, de bruker ikke hijab der, de har en sånt slør. Men her? Så plutselig blir det en tettsittende hijab. Og plutselig skal foreldre virkelig passe på barna sine, sånn at de ikke blir for norske. Det handler om noe som skjer her i Norge, tror jeg. Ikke bare, selvfølgelig, det handler jo også om ideer og verdier utenfra. Men det skjer noe i miljøene etter at de har kommet her til landet. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

De vi intervjuet som hadde en slik mer migrasjonsorientert problemforståelse, så også ut til å ha noe felles når det gjaldt *løsningsforståelse* – nemlig at de ønsket en mer konfronterende tilnærming.

7.4 Løsningsforståelse

Organisasjonenes tiltak er, som vi har sett i de foregående kapitlene, ulikt innrettet. De kvalitative intervjuene var en anledning til å knytte disse konkrete tiltakene til hvordan representanter for organisasjonene forstår løsningen på utfordringer med negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.

De åpne tiltakene

Representanter for organisasjoner vi intervjuet i de kvalitative casestudiene som hadde en kultur- og tradisjonstilnærming til hva som var årsaken til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, var ofte del av organisasjoner som hadde gjennomført det man kan kalle *åpne* tiltak. Det er tiltak som i liten grad går ut på å konfrontere deltakerne, men som i større grad forsøker å skape *allianser* med de som er involvert i tiltakene. Dette kan se ut til å henge sammen med en forståelse av at endring kan bli mulig som følge av ny informasjon eller nye verdier – kanskje fordi negativ sosial kontroll eller tvangsekteskap blir forstått som et mer passivt uttrykk for tradisjon eller kultur, snarere enn som et aktivt valg.

Vi vil gi eksempler på tre slike tiltak, som på ulik måte er preget av en åpen og ikke-konfronterende holdning. Vi gjennomførte intervjuer med de ansvarlige for prosjektene, som mente at tiltakene hadde fått ringvirkninger i miljøene det gjaldt.

Det første tiltaket vi vil beskrive er ett som ble drevet i regi av organisasjon D. De arrangerte en serie med informasjons- og dialogmøter der de inviterte med foreldrepar. Ifølge dem selv, var dette tiltaket svært populært. Den ansvarlige beskrev prosjektet på denne måten:

Vi arrangerte flere seminar der vi tok opp dette med negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Da vi startet med det, trodde jeg det ikke skulle bli så populært. Jeg tenkte at noen kunne være skeptiske. Og det var jo noen som var skeptiske, ikke sant, folk sa «men dette er jo ikke noe problem egentlig». Men da vi startet det opp, så ble det fort veldig populært og det kom veldig mange mennesker! Så vi måtte begynne å ha det i større lokaler! Da var jeg fornøyd. Det var faktisk et stort behov for informasjon om dette. Det er jo noe mange tenker på, de vet ikke helt hvordan de skal oppdra barna sine her i Norge, så da vi begynte, var det veldig mange som ville være med.

Intervjuer: Hvorfor tror du at det var så mange som ville være med?

Det handler kanskje litt om at de stoler på oss. De vet hvem vi er og at de kan stole på oss. Så da blir det trygt for dem å komme. Her hos oss er vi også opptatt av ikke å generalisere og dra alle over en kam. Vi sier ikke «nå må dere muslimer skjerpe dere», liksom, for vi er muslimer selv. Det er litt vanskelig å forklare, men det blir noe annet når vi sier det enn når det er i media. Vi snakker ikke som de andre. Vi snakker ikke stygt, hvis du skjønner. (Intervju med representant for organisasjon D, februar 2021)

Informantens beskrivelse tyder på en relativt åpen retorikk. De «snakket ikke stygt», som hun formulerte det. Vi fulgte ikke opp denne beskrivelsen under intervjuet, men det kan tolkes som at man snakker om tematikken uten å være anklagende i tonen.

Vi vil også beskrive et annet tiltak som var preget av en liknende åpen tilnærming, selv om det befant seg i en annen kontekst. Dette var en idrettsforening som arrangerte veiledning og kurs for ungdom, om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Informanten fra tiltaket beskrev prosjektet slik:

Vi startet opp prosjektet for noen år siden. Det var vel en lokal rådgiver som mente at vi burde gjøre noe på dette, for det var ingen andre som gjorde noe. Og så mente hun at vi, vi hadde en unik tilgang til ungdommen her i området. Først var vi litt skeptiske. Vi visste ikke om vi kunne ta det på oss, for vi syntes det var tung materie å gå inn i. Og så visste vi ikke om vi var kompetente nok. Det vi gjorde da var å engasjere kompetanse fra andre. Vi satte oss inn hvordan andre jobbet, og vi dro på en studietur til noen som lenge hadde holdt på med dette. Da vi kom hjem, bestemte vi oss likevel for at hvis vi skulle gjøre dette, måtte vi gjøre det med vår egen vri. Det gjorde vi, og det fungerte bra.

Intervjuer: Deres egen vri, hva legger du i det?

Vi har jobbet med ungdom lenge, så vi vet litt om hvordan ungdom tenker. Overfor ungdom fungerer det sjelden så bra å komme med hevet pekefinger og si at de skal skjerpe seg. Om vi skulle gjøre dette, så ville vi ikke komme og moralisere. Mange av disse ungdommene er jo veldig glad i foreldrene sine og kulturen de kommer fra også. Så vi fant ut at vi måtte gjøre det på en ikke-dømmende måte.

Intervjuer: Hvordan da?

Det vi gjør er at vi rett og slett presenterer en del informasjon, som vi prøver å gjøre så nøytral som mulig. Hva er forskjellige måter å organisere familien på? Hva er forskjellen på forskjellige typer ekteskap? Hva er positive og negative sider ved de ulike typene familier og ekteskap? Osv. I tillegg så går vi jo inn på mer kontroversielle ting, sånn som psykisk vold og maktbruk. Hva er psykisk vold, og hvordan kan man møte deg hvis man blir forsøkt manipulert? Det hender vi har rollespill der vi lar ungdommene spille dette ut, for å utforske ulike alternativer. Men så lar vi det være opp til ungdommene hvordan de vil håndtere situasjonen. Vi tenker at vi gir dem en del redskaper. Det er ungdommene selv som må bruke dem. (Intervju med representant for organisasjon B, februar 2021)

Også i dette sitatet ser man en relativt åpen tilnærming. Representanten for organisasjonen beskriver eksplisitt tilnærmingen som ikke-dømmende. Samtidig virker det som organisasjonen har et mål om at flere ungdommer skal ta kontroll over eget liv. For å få til dette har de imidlertid mer tro på informasjon og dialog enn på en «hevet pekefinger».

De konfronterende tiltakene

Blant organisasjonene vi gjorde intervjuer i casestudiene, var det også organisasjoner som ikke hadde tro på en slik åpen tilnærming. Dette gjaldt spesielt de som tok utgangspunkt i identitetsperspektivet i sin problemforståelse, det vil si at de tenker at migrasjonsprosessen gjør at grupper blir mer konservative enn i opprinnelseslandet. En del tiltak har blitt utformet på en konfronterende og offensiv måte, noe som også har skapt motreaksjoner – og har gjort at tiltaket ser ut til å ha fungert polariserende innenfor miljøene de henvender seg til. Dette kan se ut til å henge sammen med en

overbevisning om at negativ sosial kontroll og tvangsekteskap er mer aktive valg i minoritetsgruppene, som skyldes tilpasninger de gjør fordi de har kommet til Norge som innvandrere. Representanter for disse organisasjonene mener at det trengs sterkere lut til enn de organisasjonene som har en mer kultur- og tradisjonsorientert problemforståelse.

Vi beskriver under to slike tiltak. Representanten for den første organisasjonen mente at tiltaket hadde fått stor betydning for enkeltpersoner, men nevnte også at de hadde fått viktige personer i minoritetsmiljøene mot seg.

Vi er veldig offensive. Ikke bare litt. Vi mener at skal man skape endring, så hjelper det å være tydelig. Altså, jeg mener ikke at alle prosjekter nødvendigvis bør være som vårt, men vi mener at i hvert fall noen bør være tydelige og offensive.

Intervjuer: Kan du forklare nærmere?

Vi går grundig til verks på kursene våre. Vi snakker om kulturen, de sosiale praksisene, og er kritiske. Før var det vanlig på dette feltet å skille mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, og si at tvangsekteskap var et stort problem, men at arrangerte ekteskap ikke trengte å være så ille. Vi sier på kursene våre at omtrent alle arrangerte ekteskap har elementer av tvang. Når vi snakker om å sende penger tilbake til hjemlandet, så oppfordrer vi folk til ikke bare å akseptere alle kravene de blir møtt med fra slekta der ute, men å forhandle og bruke makten sin aktivt. Noen av damene som har vært med hos oss har etterpå endt opp med å skille seg, fordi de ikke lenger fant seg i å bli styrt av mannen sin. Slike ting.

Intervjuer: Ok, da begynner jeg å forstå hva du mener.

Ja. Det er vanlig på kursene våre at en del folk først tenker at det gjelder alle de andre, men ikke dem selv. Så begynner de å forstå at det gjelder dem selv også. Men fordi vi er så offensive har vi også fått en del folk i miljøene mot oss. Viktige personer har advart mot oss. Det er ikke konspirasjon fra min side, jeg har fått det bekreftet. Men målet for oss er å hjelpe individer til å bryte med dette. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Også i andre organisasjoner fortalte de om tiltak som var preget av en konfronterende tone, og som hadde skapt motreaksjoner. En representant for en annen organisasjon ordla seg slik:

Jeg tenker at alt for mange tiltak på dette feltet har vært preget av litt sånn naiv multikulti-tilnærming. Liksom, man spiller bongotrommer og drikker te. Men hva hjelper det, da? Tror man at folk forandrer mening av å bli puset med? Det tror ikke jeg. Skal det skje endring, må man være tydelig! På våre foredrag har vi noen ganger vært veldig tydelige. Kanskje litt for tydelige [ler].

Intervjuer: Har du noen eksempler på det?

Vel, jeg husker en gang vi hadde et foredrag, og så ble det spørsmål om LHBT. Hva sier islam om det, er det ok, osv. Da tror jeg en fra oss svarte dette: «Hvis man har problem med LHBT, ja da trenger man faktisk ikke bo i Norge! Da kan man dra til et land der det ikke er lov, så trenger man ikke forholde seg til det!» Det var jo å sette ting på spissen selvfølgelig, og er ikke noe vi ville sagt offentlig. Men ja, vi er tydelige. Og det skaper jo motreaksjoner.

Intervjuer: Hvilken type motreaksjoner?

Noen av de som hører på blir jo sinte. Men så er det også sånn at det er en del steder vi ikke blir invitert. De vil ikke høre på oss. Og det er folk som har advart mot at vi skal komme og snakke. Ikke bare internt i minoritetsmiljøene forresten, også i hjelpeapparatet er det folk som er skeptiske. Folk man skulle tro ville støtte oss, men nei ... vi blir for tøffe for dem. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

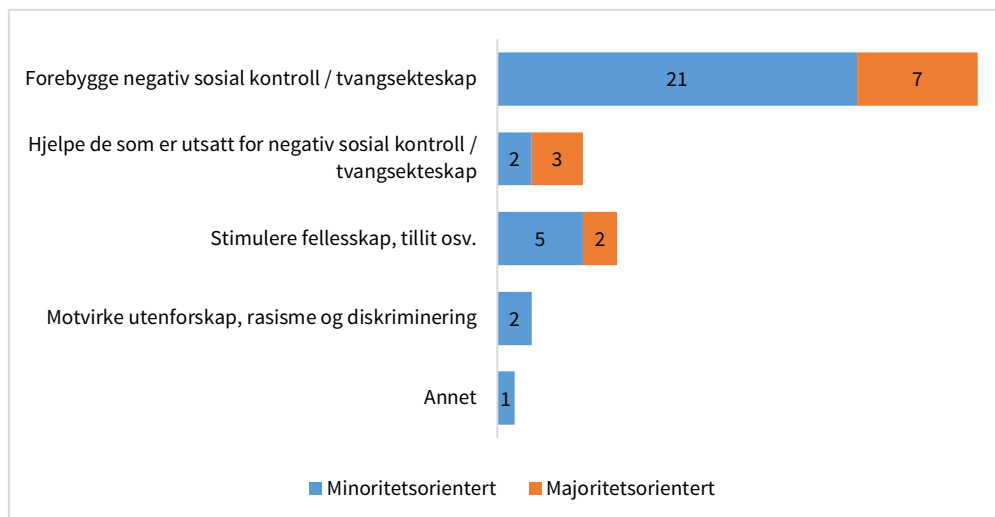
Også i dette sitatet ser man at den konfronterende retorikken ser ut til å ha en kostnad: Den gjør at personer i minoritetsmiljøene – og til dels også i hjelpeapparatet – blir skeptiske. Mens åpne tiltak har en lav terskel som de fleste er komfortable med å oppsøke, gjør tiltak av den konfronterende typen at det blir mindre tilgang til en del miljøer. Samtidig kan man også tenke seg at mer offensive og konfronterende tiltak kan føre til andre typer endringer i miljøene det gjelder. Representanten for denne organisasjonen avviste nettopp de vanlige tiltakene som «naiv multikulti-tilnærming», som hen mente ikke hadde så stor betydning i miljøene.

7.5 Tiltak og organisasjonstyper

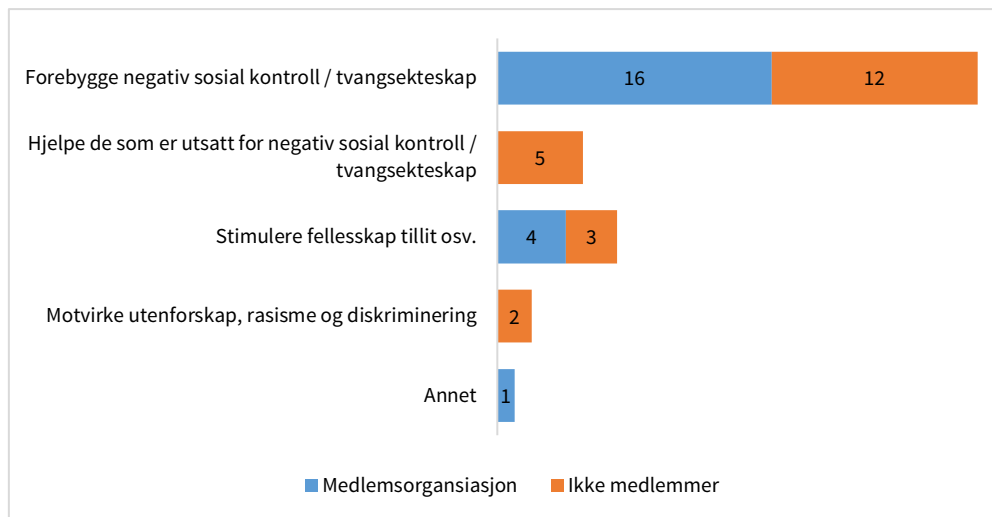
Kan man gjenfinne noe av dette i spørreundersøkelsen? Her hadde de fleste respondentene forebygging som viktigste formål for sine tiltak (28 av 46 organisasjoner). Bare fem av organisasjonene hadde som hovedformål å hjelpe individer som er utsatt for negativ sosial kontroll eller å kunne bli tvangsgiftet.

Det var noen forskjeller i tiltaksformål mellom ulike organisasjoner (figur 7.3). Tre av de fem organisasjonene med mål om å hjelpe individer ut av kontroll/tvang, var majoritetsorienterte, det vil si at de *ikke* i aktiviteter de drev, sett under ett, jobbet mest med/for personer med minoritetsbakgrunn. Alle organisasjonene som satset på å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering som løsning på problemet, jobbet hovedsakelig med personer med minoritetsbakgrunn, mens ingen av de majoritetsorienterte hadde denne typen tiltak. Ingen av de som ville hjelpe utsatte individer var medlemsorganisasjoner, det var heller ingen av de to som satset på å motvirke utenforskap, rasisme og diskriminering.

Figur 7.3 3 Svar på spørsmålet «Hva var det viktigste formålet med tiltaket/tiltakene?», fordelt på om organisasjonene hovedsakelig jobber med/for personer med minoritetsbakgrunn eller ikke. (N=46)



Figur 7.4 Svar på spørsmålet «Hva var det viktigste formålet med tiltaket/tiltakene?», fordelt på om organisasjonene er medlemsorganisasjoner eller ikke (N=46)



7.6 Hvordan blir problem- og løsningsforståelsen til?

Et spørsmål vi i liten grad undersøkte i spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene, var hvordan organisasjonene fikk formet sin problem- og løsningsforståelse. Blir problem- og løsningsforståelsen deres preget av den interaksjonen de har med personer og miljøer i målgruppen, eller blir den snarere preget av diskursen de har blitt kjent med på IMDi sine nettverkssamlinger, og debattene i media? Eller en kombinasjon?

Dette spørsmålet er også knyttet til i hvilken grad sivilsamfunnet kan spille en rolle som korrektiv, eller om det primært er myndighetene som definerer problemforståelsen hos aktørene i frivilligheten.

I de kvalitative intervjuene stilte vi dessverre ikke spørsmål som gikk direkte på dette. Likevel går det an å spore i intervjuene hvordan representantene for organisasjonene ordla seg når de snakket om sin oppfatning av problemene. Vårt inntrykk er at de fleste organisasjonsrepresentantene i stor grad ble påvirket av eksisterende hegemoniske diskurser, samtidig som de også lot seg påvirke av egne erfaringer. Representanten for en av organisasjonene sa for eksempel dette, da vi spurte om hvilke temaer de jobbet med:

Vi jobber med tvangsekteskap, negativ sosial kontroll og kjønnslemlestelse. Vi ser jo at det er store problemer, så det er viktig for oss å jobbe med det.

Intervjuer: Dere jobber med alle disse temaene?

Ja, alt sammen.

Intervjuer: Kjønnslemlestelse også?

Ja.

Intervjuer: Hvor ofte er det dere møter disse problemene? Hva skyldes problemene, tenker dere?

Vi møter de problemene veldig ofte. Det skyldes jo at folk tar med seg en kultur fra landene de kommer fra. Det vi ser er at problemene er vanligst blant de som

er dårlig integrert. De som ikke kan norsk. Når man lærer norsk og blir integrert i samfunnet, så blir det mindre vanlig med disse problemene. Det skyldes vel at folk har noen ideer og forestillinger som var vanlige andre steder, men som er mindre vanlige i Norge. Så det dreier seg mye om integrering.

Intervjuer: Interessant. Men sånn konkret, hvor mange henvendelser får dere om dette, i måneden eller semesteret? Hvis du skal komme med et anslag?

Jeg vil si at vi får noen få henvendelser hver måned. Kanskje en eller to. Altså, det dreier seg om unge mennesker som kan ha utfordringer og oppleve press fra familien sin. Eller kvinner som er i et ekteskap med store problemer og ikke klarer komme seg ut. Den type ting. Men det er en vedvarende ting, helt klart.

Intervjuer: Forstår. Hva med kjønnslemlestelse, hvor ofte får dere henvendelser om det? Er det ofte?

Nei, akkurat kjønnslemlestelse får vi ikke like mange henvendelser om.

Intervjuer: Men sånn omtrent, hvor mange har dere fått i det hele tatt, husker du?

Hm ... la meg tenke litt. Nei, det er mulig vi faktisk ikke har fått noen henvendelser om kjønnslemlestelse når jeg tenker meg om. (Intervju med representant for organisasjon H, februar 2021)

I dette intervjuet så vi altså at informanten først snakket om at de jobbet med alle temaene tilskuddsordningen omfattet, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. I vedkommendes problemforståelse var alt dette likeverdige deler av problemkomplekset, og hen knyttet det til en kulturalistisk forklaring – «ideer og forestillinger som var vanlige andre steder». Da vi stilte mer detaljerte spørsmål, viste det seg imidlertid at organisasjonen bare hadde erfart negativ sosial kontroll og tvangsekteskap som faktiske problemer de møtte på. Kjønnslemlestelse hadde de aldri fått noen henvendelse om, på tross av at organisasjonen har et stort nettverk i miljøer som kommer fra land der kjønnslemlestelse har forekommet. Det kan altså virke som om vedkommendes problemforståelse i stor grad fulgte det som var den offisielle problemforståelsen, der kjønnslemlestelse inngikk sammen med tvangsekteskap og negativ sosial kontroll.

Varianter av dette kunne vi se hos de fleste organisasjonene som jobbet med tematikken. De fleste gjenga i stor grad den samme typen diskurs, der en kulturbasert forståelse sto i sentrum. Det tyder på at myndighetene, og den bredere medieoffentligheten, i stor grad preger hvordan praktikerne på feltet forstår problemet de jobber med. Det kommer vi tilbake til i neste kapittel. Skillet vi tegnet opp mellom *kultur- og tradisjonstilnærmingen* og *identitetstilnærmingen* – samt skillet mellom åpne og konfronterende tiltak – ser også ut til å knytte an til ulike diskurser som finnes om dette, både i mediene og i det offentlige byråkratiet og hjelpeapparatet.

En av organisasjonene som hadde en mer konfronterende tilnærming, og i stor grad forsto tematikken ut fra en identitetstilnærming, opplevde at de hadde støtte fra deler av byråkratiet i IMDi og myndighetenes hjelpeapparat, mens de møtte motstand andre steder. Dette forbandt vedkommende med hvordan man forsto problemet (denne informanten anonymiserer vi helt):

Vet du, jeg har en liste over hvem i hjelpeapparatet jeg gjerne kontakter, og hvem jeg hopper over. Sånn er det faktisk. Noen av dem er det ikke noen vits i å jobbe med. Vi ser for forskjellig på saken.

Intervjuer: Dette er interessant. På hvilken måte ser dere forskjellig på saken?

Altså, jeg vet hvem som tenker at vår tilnærming har noe for seg. De samarbeider vi veldig godt med. De inviterer oss gjerne med på mange ulike arrangement. Men så er det andre som jeg nesten tror unngår oss.

Intervjuer: De unngår dere?

Ja. Noen kommer med dårlige unnskyldninger hvis vi tar kontakt og ber om samarbeid. Men jeg har også hørt rett ut at de mener at vår tilnærming ikke er konstruktiv og produktiv. De tør bare ikke være tøffe og tydelige, er min tolkning.

Intervjuer: Jeg forstår fortsatt ikke helt hva dere er uenige om ... klarer du utdype?

Ok jeg kan prøve. Jeg opplever at det går et skille mellom folk i hjelpeapparatet, som går dypt inn i IMDi. Noen av dem – eller ganske mange egentlig – er litt sånn «la oss snakke mykt sammen og ha dialog, så ordner det seg sikkert». Det er jo ganske fjernt fra hvordan vi jobber. Men så er det jo noen andre der som forstår det bedre. Jeg har sagt dette til noen av dem jeg føler meg på nett med i IMDi, og de er helt enige. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

En tolkning av det vedkommende sa, er at det råder ulike typer diskurser både i IMDi og i den bredere offentligheten. Det vi har kalt identitetsdiskursen og den konfronterende tilnærmingen, som har blitt popularisert i offentligheten av ulike skribenter, preget – ifølge denne representanten – noen av de som jobbet i IMDi, og noen av organisasjonene som mottok støtte. Kultur- og tradisjonsdiskursen, og den mer åpne tilnærmingen, preget andre av de som jobbet i IMDi, og andre av organisasjonene.

Samtidig kunne vi også se at organisasjonene i praksis tilpasset tiltakene til virkeligheten de opplevde. Organisasjon H som vi gjenga over, mente *i prinsippet* at kjønnslemlestelse i Norge var et stort problem de burde jobbe med. Men i praksis hadde de orientert seg bort fra dette, ettersom de aldri hadde fått noen faktiske henvendelser om det. Samme typen pragmatiske tilpasninger så vi hos andre av de som hadde jobbet med tematikken over tid. En av organisasjonene fortalte for eksempel at de i liten grad fokuserte på religion på samlingene sine, ettersom de opplevde at det i liten grad var dette utfordringene dreide seg om:

Vi har prøvd å tilpasse opplegget vårt til ungdommenes virkelighet. Sånn at det er relevant for dem. Vi har vært nøye med å ha dialog med forskere og eksperter på feltet, samtidig må vi jo passe på at det faktisk treffer ungdommene våre.

Intervjuer: Spennende. Hva med religion, er det noe dere har tematisert? Er det noe som påvirker det vi snakker om her, tenker du?

Helt ærlig opplever vi ikke at religion i seg selv spiller en stor rolle, selv om man ofte snakker om det i debatten. En del av ungdommene våre er jo opptatt av sin religiøse identitet, selvfølgelig, kanskje særlig de som er muslimer. Men vi opplever ikke at det er religiøse begrensninger som er hovedproblemet. Det er egentlig mer etnisitet og kulturell stolthet, om man skal si det sånn. Pakistanere vil ikke at barna deres skal gifte seg med somaliere eller tyrkere, om man

skal forenkle det veldig. Den type ting. Generelt dette med å ikke gå mot familiens vilje. Derfor har vi ikke tematisert religion så mye. (Intervju med representant for organisasjon B, februar 2021)

Slik vi skal komme inn på i neste kapittel, var det også organisasjoner som gjennom møtet med brukergruppen ble opptatt av andre perspektiver enn hva de opplevde at var viktige for myndighetene, nemlig rasisme, islamofobi og diskriminering. Det er derfor ikke slik at de dominerende diskursene helt ufiltrert og ukritisk preger organisasjonenes arbeid. Men i stor grad ser det ut som de dominerende problem- og løsningsforståelsene henger sammen med problem- og løsningsforståelser som er utbredt både internt i IMDi og i den bredere samfunnsdebatten.

Noe av det vi i etterkant av undersøkelsene noterer oss, er hvilke perspektiver og temaer som *ikke* ble tatt opp. Verken i intervjuene eller i de åpne svarene i spørreundersøkelsen var det noen som så ut til å ta utgangspunkt i det vi i teorikapitlet beskrev som *kjønnsmaktperspektivet*, der mønstre i dominans mellom kjønn og generasjoner anses som et mer eller mindre universelt fenomen, som riktignok får ulike uttrykk. Selv de organisasjonene som hadde definert at de bare jobbet med kvinner, så ut til å se på kjønn som et aspekt av *kultur* mer generelt. Under intervjuene stilte vi ikke spørsmål som eksplisitt tematiserte kjønnsmakt, så det kan derfor være at respondentene ikke ble penset inn på det sporet. Likevel var det ingen av respondentene som selv trakk fram dette perspektivet i de mer åpne spørsmålene vi stilte. Når de snakket om negativ sosial kontroll, var det derfor ikke så mange som trakk linjer mellom mønstre i minoritets- og majoritetsbefolkningen. Den ene respondenten som gjorde det, snakket ikke om kjønnsundertrykkelse på tvers av minoritet og majoritet, men om *kollektivism* som man kunne gjenfinne både i innvandrede grupper og i enkelte majoritetsnorske trossamfunn.

To andre begrep som vi merket oss ikke ble nevnt av noen av informantene og respondentene, verken i intervjuene eller i de åpne svarene i spørreundersøkelsen, er ære og skam. Heller ikke dette var noe vi spurte om eksplisitt. Likevel er det, gitt at dette er begreper som brukes en del i den offentlige debatten, påfallende at de ikke ble trukket fram av noen av dem vi snakket med i de åpne spørsmålene.

7.7 Oppsummering og drøfting

Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene tyder på at kultur- og tradisjonsperspektivet er den dominerende måten å forstå fenomenene negativ sosial kontroll og tvangsekteskap på blant de frivillige organisasjonene som jobber på feltet. Organisasjonene som tar utgangspunkt i denne problemforståelsen, virker ikke å ha en statisk forståelse av hva kultur er. Heller ser de på det som et sett av ideer, verdier og praksiser som mennesker har med seg, men som kan endres i møte med ny informasjon og nye erfaringer.

Samtidig er det andre organisasjoner som i større grad vektlegger det vi har kalt identitetsperspektivet. De som er tilhengere av dette perspektivet, er opptatt av at innvandrere som kommer til Norge ikke nødvendigvis blir mer liberale og åpne, men like gjerne kan gå i motsatt retning og stille strengere krav til barna sine.

Noen av de perspektivene som man kan finne i litteraturen om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, ser i liten grad ut til å prege diskursen og forståelsen blant organisasjonene. Selv om det har vært en del snakk om ære og skam i den offentlige debatten om disse temaene, er dette begreper som organisasjonene i liten grad ser ut til å benytte seg av. Kjønnsmaktperspektivet, som har preget en del av forskningen på dette feltet, er det vanskelig å finne spor av hos organisasjonene. Selv om vi ikke

har gode data på hvordan disse problemforståelsene blir til, kan det virke som organisasjonene lar seg informere av bredere diskurser rundt tematikken både i hjelpeapparatet og i samfunnet generelt. De kvalitative intervjuene antyder at dette skillet i tilnærminger også henger sammen med forskjeller i hvordan man møter problemet. De aktørene som i større grad har en konfronterende tilnærming, ser oftere ut til å ha problemforståelser preget av det vi har kalt identitetsperspektivet. Dersom man tenker seg at miljøer der negativ sosial kontroll forekommer kan bli mer lukket i møte med storsamfunnet, kan det være nærliggende å tenke at det trengs konfrontasjon for å bryte prosessen. Mens hvis man tenker seg at negativ sosial kontroll skyldes normer og tradisjoner mennesker og miljøer legger bak seg i møte med ny informasjon, nye erfaringer og nye normer, kan det være nærliggende med en mer åpen og mindre konfronterende tilnærming.

8 Erfaringer med tilskuddsordningen og tiltakene

Dette kapittelet handler om hvordan tilskuddsordningen i seg selv fungerer, sett fra organisasjonenes ståsted. Vi går også grundigere inn på hvordan tiltakene kan se ut til å virke, basert på de dataene vi har. Hva er erfaringer med tilskuddsordningen, sett fra organisasjoner og myndigheters ståsted? Hvilket rom gir den for utvikling av nye tiltak og innsats over tid – og hvordan påvirker deltakere i tiltakene eventuelt måten de utformes på? Hvordan tilbakeføres erfaringer fra brukere til organisasjonene og fra organisasjonene til myndighetene?

Dette kapittelet er primært basert på casestudiene vi gjorde gjennom kvalitative intervjuer med representanter for ni organisasjoner som fikk støtte. I tillegg trekker vi inn svarene vi fikk i surveyen vi sendte ut til alle organisasjonene som har mottatt støtte de tre årene vi har undersøkt.

8.1 Legitimitet og tillit

Slik vi skrev i kapittel 2, finnes det ulike begrunnelser for hvorfor myndighetene i så stor grad har trukket inn frivillige organisasjoner i arbeidet mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll. For våre informanter i byråkratiet var det et sentralt aspekt at frivillige organisasjoner oppfattes å ha bedre tilgang til viktige brukergrupper enn hva myndighetene og offentlige organisasjoner har. To av dem brukte uttrykket «lavere terskel»:

Det er nok ofte en lavere terskel inn til organisasjonene. Det å kontakte en offentlig instans, for mange vil det være en veldig høy terskel der. Med frivillige organisasjoner er det en lavere terskel. Unge som er utsatt kan lettere ta kontakt med dem. I tillegg så er det en del frivillige organisasjoner som har mer tillit og legitimitet i miljøene det gjelder enn hva offentlig ansatte typisk vil ha. (Intervju med byråkrat i IMDi, oktober 2020)

Spørsmålet er derfor om tilskuddsordningen støtter tiltak og prosjekter som reelt sett har en *lav terskel*, og der deltakerne kan møte personer som de har tillit til. Vår vurdering i utformingen av spørreundersøkelsen var at dette var vanskelig å fange inn gjennom en survey. Likevel var det påfallende mange som nevnte i åpne surveysspørsmål at de så det å bygge tillit i målgruppen som en viktig del av sitt arbeid. Flere skrev at de var spesielt fornøyde med at de hadde oppnådd god tilgang til målgruppene, at de hadde klart å bygge tillit i målgruppen, og at dette hadde muliggjort verdifull dialog, kunnskapsoverføring og refleksjon.

I de kvalitative intervjuene i organisasjonene kunne vi gå grundigere til verks for å utforske i hvilken grad de opplevde lett tilgang til målgruppen – enten det var unge eller foreldre eller andre. En viktig begrensning er at intervjuene primært ble foretatt med representanter for organisasjonene, og bare i begrenset grad har trukket inn

perspektivene til dem som har deltatt i disse prosjektene. I tillegg er dette et kvalitativt materiale, noe som betyr at det ikke kan generaliseres når det gjelder utbredelse av disse synspunktene.

Casestudiene tyder på at noen organisasjoner har tiltak som har stor legitimitet hos dem det gjelder – enten det er unge eller voksne det dreier seg om. Noen av disse tiltakene har hatt bred oppslutning, og *kan* se ut til å ha satt i gang substansielle endringer innenfra i noen miljøer. Dette gjelder i særlig grad de tiltakene vi i forrige kapittel beskrev som åpne, og som derfor ikke oppleves truende. Andre tiltak ser imidlertid ut til i større grad til å ha forblitt på *utsiden* av miljøene det gjelder. Disse tiltakene har ofte en tilnærming som er mer konfronterende i tonen, og i større grad tar sikte på å hjelpe individer innenfor de berørte miljøene, framfor å påvirke miljøene som helhet direkte.

De åpne tiltakene

Slik vi beskrev i det forrige kapitlet, var organisasjonene som hadde åpne tiltak opptatt av å bygge allianser med personer i de berørte miljøene. Da benyttet de seg ofte av retorikk og argumenter som personer i miljøene selv kunne relatere til. Blant annet i organisasjonene som jobbet med religiøse spørsmål, fant vi flere eksempler på det. En representant for en av organisasjonene sa det slik:

Det var viktig for dem [deltakerne] at vi hadde med oss religiøse ledere. Da visste de at det var trygt.

Intervjuer: På hvilken måte var det viktig med religiøse ledere?

Vet du, det var det som gjorde sterkest inntrykk både på meg og alle de andre som var med. Ingen tvil. Det var det møtet der vi hadde med en imam som snakket om tvangsekteskap. Han sa rett ut at tvangsekteskap er haram, det er mot islam. Og han sa også at ja, det er et problem, det kan vi ikke benekte, han hadde selv sett det mange ganger på nært hold. Og når imamen sto der og sa det, så kunne ikke vi andre si at han løy, ikke sant. Så det var sterkt for oss. Etter det tror jeg at det var mange som begynte å tenke annerledes. (Intervju med representant for organisasjon D, februar 2021)

Også i organisasjoner som ikke jobbet med religiøs retorikk var det flere som beskrev at de lyktes med å nå inn til miljøene, så lenge de jobbet på en ikke-dømmende måte. En organisasjon som jobbet med ungdom, fortalte dette om hvordan de lyktes med prosjektet (her anonymiserer vi organisasjonen helt):

Intervjuer: Hvordan ble prosjektet deres tatt imot?

Veldig positivt, vil jeg si. Det er veldig mange som vil være med. Og så ser vi jo at noen ikke agerer sånn som jeg kanskje kunne ha ønsket meg personlig, for eksempel, kanskje de synes det er deilig med arrangert ekteskap så de slipper stresset med dating og kjæresteforhold? Men så er det andre som vi ser at det hjelper for, det vi lærer om her. Som tar mer kontroll over livet sitt. Og et par ganger har vi måtte hjelpe til med å sende ungdommer på krisesenter hvis de må bryte med familien sin.

Intervjuer: Har dere fått noen negative reaksjoner fra foreldre på at dere har dette kurset?

Nei, ikke som jeg kan huske. Altså, nå er det viktig å være klar over at vi ikke har prøvd å gjøre dette kurset veldig kjent blant folk, vi har ikke gått og satt opp plakater. Det er med vilje, noen ungdommer ønsker ikke at foreldrene skal vite at de kommer her. Hvis vi hadde holdt en veldig høy profil, kan det jo være det hadde kommet flere reaksjoner. Men likevel er det sikkert en del foreldre som har fått det med seg. Og nei, jeg kan ikke huske at vi noen gang har fått negative reaksjoner fra folk i lokalmiljøet egentlig. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Dette sitatet viser samtidig at skillet mellom åpne og konfronterende tiltak ikke er absolutt. Denne organisasjonen forsøkte å møte ungdommene selv på en ikke-dømmende og åpen måte. Samtidig var ikke tiltaket ukontroversielt, og organisasjonen antok at noen av foreldrene kunne være skeptiske til det.

I en av organisasjonene gjorde vi også et brukerintervju. Et par av brukerne hadde gått gradene fra selv å være deltakere på tiltakene, til å bli ressurspersoner som også var med i utformingen av dem – men som ikke var de øverste ansvarlige. For disse brukerne var det en tydelig trade-off mellom tilgang til miljøene og bruken av en konfronterende tone. En av brukerne formulerte det slik:

Bruker1: Jeg tror det er en avveining mellom å konfrontere og å bygge tillit til miljøene og menneskene man vil hjelpe. Man kan ikke gjøre begge deler. Hvis man konfronterer for mye, vel, da lukker man på en måte dørene. Mange er jo skeptiske til å snakke med utenforstående, ikke sant. Når man opplever sånne situasjoner, er man jo i et veldig dilemma og dras i alle retninger. Hvis de på utsiden går i konfrontasjon og konflikt, så blir de ikke i stand til å hjelpe folk ut, som heller trenger myk og forsiktig hjelp. Ellers blir de værende i det. Det er det jeg tror i hvert fall. Så hvis noen skal være harde og konfronterende, så bør det være noen andre. Det kan ikke være organisasjonen vår sin rolle.

Bruker2: Ja, jeg er enig i det. Det kan godt være at politikere for eksempel kan være tøffe i tonen overfor sånne miljøer. Man kan stille krav til statsstøtten til menigheter som driver med negativ sosial kontroll for eksempel. Slike ting. Men hvis man gjorde det her hos oss, hvis vi ble oppfattet som en aktør som var mot religion eller mot disse trossamfunnene i seg selv, så ville vi lukket alle mulighetene.

Bruker1: Jeg vil legge til litt til dette med politikere og press. Det kan nok være vi ser noe ulikt på det. Hvis det kommer mye press på et miljø utenfra, fra politikere for eksempel, kan miljøet også reagere med å lukke seg til. Så blir det enda strengere. Det er ikke sikkert det er så heldig heller. Men det er nok ikke så dumt å stille konkrete krav til innsyn når det gjelder statsstøtte. Uansett er det ikke vår jobb å stå for barrikadene for det i offentligheten, for da ville vi miste muligheten til å diskutere med menneskene det gjelder. (Intervju med brukere i organisasjon G, februar 2021)

De som var involvert i dette prosjektet beskrev altså en trade-off: Man kunne kritisere og konfrontere, men det kunne gjøre at man mistet tilgangen til miljøene og menneskene man ønsket å henvende seg til.

De konfronterende tiltakene

De vi intervjuet som sto for en mer konfronterende tilnærming i tiltakene sine, var ikke fremmede for denne dynamikken. Representanten som i forrige kapittel beskrev organisasjonen som «offensiv», sa dette:

Jeg vet at det er mange som ikke liker oss i minoritetsmiljøene. Sånn er det dessverre. Altså, jeg har hørt at folk som jobber i hjelpeapparatet med de samme spørsmålene som oss har advart mot oss! Ja, så ille er det faktisk. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Slik denne informanten beskriver, har tilgangen til minoritetsmiljøene blitt vanskelig for denne organisasjonen, ettersom de har valgt en såpass konfronterende tilnærming. Sammenliknet med organisasjonene vi beskrev som preget av en åpen tilnærming, blir terskelen da høyere for å delta. Personer i minoritetsmiljøene som kunne hatt utbytte av å delta, kan ha blitt hindret i dette, på grunn av skepsisen dette tiltaket har blitt møtt med – i minoritetsmiljøene selv, og til og med blant noen av de som jobbet i hjelpeapparatet.

Samtidig kan det være at dette tiltaket fører til mer omfattende endringer hos de som gjennomfører kurset enn hva som ville vært tilfelle hvis det hadde vært valgt en åpnere tilnærming. På samme tid mente de at deres offensive tilnærming skapte en dypere og mer varig endring, som skilte seg fra hva de mer åpne tiltakene kunne få til. Organisasjonen vi gjenga over mente at dette handlet om kvalitet og ikke kvantitet:

På dette feltet er det en tendens til å telle så mye. Hvor mange mennesker var det som kom på møtet. Hvor mange mennesker har sett videoen. Hvor mange mennesker har fått utdelt den brosjyren. Og så videre. Men det man ikke måler på den måten er hvilken endring vi egentlig får til. Man kan ha et teselskap der man bare snakker på overflaten om ting, så kommer det 500 mennesker. Hurra for det, liksom! Men vi vet at vi får til dyp endring. Det er grundig og varig. Det har vi sett mange ganger. Det er ikke nødvendigvis så mange det gjelder, men de vi jobber med får ofte livet sitt helt forandret. Det fanger man ikke inn hvis man bare krysser av for «x personer deltok». Det at vi får til så store forandringer, handler jo delvis om at vi er så offensive. Vi stryker ikke mykt og forsiktig på folk. Men vi vet at det har reddet liv.

Intervjuer: Wow! Dere mener at dere har reddet liv?

Ja. De vi har jobbet med har begynt å se disse spørsmålene på en annen måte. Så har de intervenert i sine nettverk i landene de kom fra. Ved et par tilfeller vet vi at de har klart å hindre unge jenter i å bli drept i de landene, fordi de blandet seg og tok disse unge jentene i forsvar. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Slik representanten for denne organisasjonen ser det, er konflikt og konfrontasjon nødvendig for å få til mer varig endring, selv om det har en kostnad ved at det blir brent noen broer til minoritetsmiljøene.

8.2 Å sette en agenda: Den friere stillingen til sivilsamfunnet

Selv om den eksplisitte begrunnelsen til de ansatte i IMDi handlet om «lavere terskel» og tillit/legitimitet, var det flere av organisasjonene vi intervjuet som oppfattet at de

også kunne spille en rolle utover dette – noe som tilskuddsordningen ga dem mulighet til. Både i spørreundersøkelsen og i casestudien påpekte flere respondenter at de bidrar til å sette temaet på dagsorden. Spesielt de som representerte tiltak med en konfronterende stil, var opptatt av at det å sette en debattagenda hadde en verdi i seg selv, både innad i minoritetsmiljøene og i storsamfunnet.

De oppfattet at de var mer fristilt som representanter for sivilsamfunnet enn hva de ville vært som ansatt i staten. Slik vi skrev i kapittel 2, har støtte til sivilsamfunnet ofte blitt oppfattet som demokratibyggende, i vid forstand: Man tenker seg at et sterkt sivilsamfunn er en «skole i demokrati», og bidrar til meningsdannelse og tilhørighet til samfunnet. Utover den konkrete betydningen for miljøene eller enkeltmenneskene de kommer i kontakt med, kan sivilsamfunnsorganisasjoner derfor spille en bredere rolle for diskusjonen om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.

Representanten for en av organisasjonene som var opptatt av å være konfronterende, sa det slik:

Det er jo vanskelig og sensitivt å diskutere disse temaene. Problemet er at miljøene vi snakker om her er stigmatisert. De kan oppleve diskriminering og er utsatt. Samtidig har de til dels store interne problemer med vold. Hva gjør man da? Det blir vanskelig. Hypotetisk, om vi snakker om Etiopia og etiopiere: Det er antakelig lettere å ha kampanjer mot vold i hjemmet blant etiopiere i Etiopia enn det er her! Tenk på det – og vi lever jo i et land som skal ha nulltoleranse for vold? Men hvis man snakker om vold blant etiopiere her i Norge, så blir det med en gang et stigma overfor en minoritet. Derfor er det lettere å gjøre kampanjer om dette i Etiopia enn her. Eller man tenker at det blir det, i hvert fall. Så politikerne har jo berøringsangst her. Og også i hjelpeapparatet er man ganske redd for å si ting som kommer ut feil.

Intervjuer: Men du opplever at dere har mulighet til å si det?

Ja, vi står i en friere stilling. Vi kan si mer om en del av disse tingene. Og jeg vet jo at det er aktører i hjelpeapparatet og i IMDi og blant politikerne som tenker at det er bra at vi løfter disse debattene. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Flere av de andre organisasjonene vi snakket med var også opptatt av at en del av oppdraget deres var å sette problemer knyttet til negativ sosial kontroll på dagsorden i samfunnsdebatten. En av organisasjonene var opptatt av at støtten de fikk, gikk til mer enn bare de konkrete tiltakene de gjorde.

Vi får jo penger til konkrete tiltak. Det er i stor grad prosjektstøtte vi lever på, og når vi søker må vi vise til konkrete tiltak som handler om det eller det, den målgruppen, osv. Og ja, det er viktig. Men vi prøver hele tiden å ha en bevissthet om at vi har en grunnaktivitet eller grunnformål som hele tiden ligger i bunn, og så må vi se hvordan vi kan få prosjektene våre til å passe inn i det og støtte opp under det.

Intervjuer: Hva er den grunnaktiviteten eller grunnformålet?

Det er mye forskjellig. Men det er viktig for oss å skape bevissthet om tematikken vi jobber med. Å rett og slett sette det på dagsorden. Å skape bevissthet i hjelpeapparatet, i det offentlige, i samfunnet. Så det innebærer både å delta i samfunnsdebatten og å holde foredrag om tematikken, å ha møter med andre organisasjoner, osv. Vi opplever at de offentlige ansatte i liten grad snakker om

dette på samme måte som oss. (Intervju med representant for organisasjon E, februar 2020)

Slik representanten for denne organisasjonen ser det, var en viktig del av deres oppdrag å skape bevissthet rundt tematikken de jobbet med. Dette var ikke noe de fikk støtte til, prosjektene de fikk penger til, handlet om forebygging. Men slik de så det selv, var forebyggingen bare én del av det de jobbet med.

Også en del av de andre organisasjonene som har fått støtte fra IMDi kan nok sies å hevde ting som det er vanskelig for offentlig ansatte å si i sitt embete. I et avsnitt over skrev vi om imamen som sa at tvangsekteskap var mot islam. Også dette er en type utsagn som det er vanskelig for statlig ansatte å komme med, ettersom den norske staten hittil har hatt en ambisjon om ikke å blande seg for mye inn i trossamfunnenes teologi. Det samme gjelder andre profilerte organisasjoner som har fått prosjektstøtte fra IMDi, slik som Født Fri. De har deltatt i samfunnsdebatten på en måte det offentlige hjelpeapparatet ikke selv kan gjøre. Ved å støtte organisasjoner som har en fri stilling, kan altså myndighetene gi et indirekte støtte til å dytte samfunnsdebatten i den ene eller andre retningen.

Dette aspektet – å sette problemer på debattagendaen og bidra til diskusjoner innenfor demokratiet – har i liten grad blitt tematisert i begrunnelsen for å gi støtte til frivillige organisasjoner på feltet, selv om det gjerne inngår i den generelle begrunnelsen myndighetene har for å støtte opp om et sterkt sivilsamfunn. Likevel ser vi altså at dette er en del av selvforståelsen til en del av organisasjonene som mottar støtte. Slik vi kommer inn på i det neste avsnittet, ser likevel utøvelsen av denne friere posisjonen ut til å foregå innenfor de normative rammene myndighetene setter.

8.3 Indirekte styring av problemforståelser i sivilsamfunnet

Et annet aspekt som framtrer tydelig i en del av casestudiene, er at tilskuddsordningen har en annen indirekte effekt: Den har fått deler av sivilsamfunnet til å bli engasjert i tematikk de ellers ikke ville vært opptatt av i samme grad. Om man skal forenkle, kan man si at dette bidrar til at myndighetene former sivilsamfunnet i sitt bilde. Innenfor samfunnsvitenskapen blir dette ofte beskrevet med Michel Foucault sitt begrep *governmentality*, slik vi beskrev i teorikapittelet. Statens styring handler, basert på en slik tilnærming, ikke bare om tvang, men også om å prege menneskers og organisasjoners *mentalitet* eller tankemåter gjennom milde maktmidler.

I likhet med muligheten sivilsamfunnsorganisasjonen har til å sette en debattagenda, er heller ikke dette noe som i særlig grad har blitt tematisert i begrunnelsen for tilskuddene. I intervjuene vi gjorde med de ansatte i IMDi var det snarere det motsatte som ble forstått som idealet: At sivilsamfunnet kunne fungere som et korrektiv til myndighetene. En av dem vi snakket med sa det slik:

Noe som jeg har vært opptatt av, er at sivilsamfunnet må få lov til å fungere som et korrektiv. Dette er jo et tungt politisert felt, det vet de fleste av oss som jobber med dette. Og nettopp derfor er det viktig at organisasjonene som jobber med dette og kjenner problematikken på kroppen, kan gi innspill, og gi korrektiv nedenfra. Det har jeg alltid vært opptatt av. (Intervju med byråkrat i IMDi, oktober 2020)

I intervjuene vi gjorde med organisasjonene er det imidlertid vanskelig å spore at de i særlig grad ytrer slik kritikk overfor myndighetene. Representantene for noen av organisasjonene vi snakket med kunne være kritiske overfor elementer i satsingen på

feltet. Da vi spurte om de hadde ytret denne kritikken overfor IMDi eller andre politikere, var det likevel ingen som husket at de hadde gjort det. Et av intervjuene illustrerer dette godt:

For våre brukere er det ikke bare negativ sosial kontroll fra deres egne miljøer som er et problem. Like mye har de problemer med rasisme og diskriminering fra storsamfunnet. Men det får vi ikke penger for å jobbe med.

Intervjuer: Dere har ikke søkt om prosjektmidler for å jobbe med det?

Altså, jeg tror ikke det har vært noen midler vi kunne søke på. Ellers skulle vi selvfølgelig ha gjort det. Men nei, jeg tror ikke det har vært noen midler som har vært knyttet til å motvirke diskriminering og rasisme. Ingen. Jo forresten, jeg lurte på om det kom noe i fjor, det er snakk om det i hvert fall, men det er aller første gang.

Intervjuer: Har dere kommunisert dette til IMDi?

La meg tenke meg litt om ... Nei, det tror jeg faktisk ikke vi har gjort. (Intervju med representant for organisasjon E, februar 2021)

Mer eller mindre det samme ble sagt i intervjuet med representanten for en annen organisasjon. På tampen av intervjuet spurte vi vedkommende om hen hadde noe å legge til, noe vi gjorde i alle intervjuene:

Intervjuer: Nå tror jeg at jeg begynner å bli fornøyd, egentlig. Men er det noe du vil legge til som du tenker vi burde ha snakket om?

Ja, det er en ting. I prosjektene vi får støtte til snakker man bare om negativ sosial kontroll internt i våre miljøer, på en måte. Vi snakker om familie og tvangsekteskap. Men det er jo ikke bare der det foregår sosial kontroll! Det foregår også ute i samfunnet.

Intervjuer: Hva tenker du på?

Mange av våre ungdommer opplever negativ sosial kontroll fordi de er muslimer. Hvis man for eksempel er en jente på 16 år og har lyst til å begynne å bruke hijab. Da kan man oppleve at lærere kommer med stygge kommentarer. Er ikke det også negativ sosial kontroll? Når læreren din er stygg mot deg, og vil hindre deg i å ta ditt eget valg?

Intervjuer: Har dere hørt om slike episoder, helt konkret?

Ja, flere ganger. Det er heldigvis ikke et flertall av lærerne som er sånn. Men det er mange nok til at ungdommene våre kan merke det og snakke om det. Jeg mener at vi burde vært opptatt av dette også, at negativ sosial kontroll også kan handle om islamofobi overfor muslimer. Men det er det ingen prosjekter som gir oss støtte for å jobbe mot.

Intervjuer: Interessant å høre. Dere har jo vært på samlinger med IMDi noen ganger, har dere noen gang sagt det til dem?

Nei, det tror jeg ikke vi har gjort. (Intervju med representant for organisasjon D, februar 2021)

I begge intervjuene over ser vi at organisasjonene går med tanker som i prinsippet kunne fungert som et *korrektiv* til myndighetenes politikk og IMDis støtteordning,

slik den ansatte i IMDi formulerte det. Men dette ble ikke kommunisert til de ansatte i IMDi.

Det intervjuene til gjengjeld tydet på, er at det går en del innflytelse andre veien – fra myndighetene til organisasjonene selv. Hos flere av organisasjonene vi intervjuet var det tydelig at de begynte å jobbe med tematikken knyttet til negativ sosial kontroll fordi det var der det var prosjektmidler å hente. Representanten for en av organisasjonene sa det slik (her anonymiserer vi helt hvilken organisasjon det er):

Vi begynte å søke midler fra IMDi for noen år siden. Vi hadde startet opp, ikke sant, og trengte penger. Vi trengte midler for å bygge oss opp. Da jobbet vi med mye forskjellig, med mange ulike temaer. Og så var det noen som tipset meg om at vi kunne søke hos IMDi. Jeg tok en kikk på utlysningsteksten og tenkte at jeg jo var enig i at tvangsekteskap var dumt. Så hvorfor ikke søke på det, tenkte jeg. Så søkte vi, og fikk penger. Etter det har vi hatt mange prosjekter, og nå er det en av de viktigste tingene vi jobber med. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

I intervjuet med denne organisasjonsrepresentanten framsto det nokså tilfeldig at de hadde begynt med en prosjektportefølje der negativ sosial kontroll ble såpass sentralt. I selvforståelsen til denne representanten var det ikke slik at de hadde begynt å jobbe med negativ sosial kontroll utelukkende fordi myndighetene ønsket det. Hen opplevde ikke at det var noen konflikt her – at de egentlig ønsket å jobbe med noe annet, men ikke fikk mulighet til det på grunn av myndighetenes føringer. Likevel framsto det tydelig at retningen på arbeidet deres ble preget av den tilgjengelige finansieringen. Om vi skal gå tilbake til sitatene rett over her, fra de to representantene som etterlyste prosjekter om rasisme og diskriminering: Dersom det var dette prosjektene fra IMDi hadde vært orientert mot, framstår det relativt sannsynlig at denne organisasjonen hadde søkt om de midlene i stedet.

Også andre organisasjoner sa indirekte at retningen på prosjektene deres var blitt preget av føringer fra IMDi. En av organisasjonene sa det slik (også her anonymiserer vi det):

Vi utviklet faktisk dette prosjektet fordi vi fikk klare signaler på at det var ønsket fra myndighetenes side. Nå skulle de satse på dette her, liksom. Vi hadde jo jobbet litt med det på forhånd, det var ikke det, men vi la en helt annen vekt på det ut fra signalene som kom. Så vi jobbet seriøst med å utvikle et svært og omfattende prosjekt. Da vi skrev søknaden var det likevel viktig for IMDi at vi ikke skrev at initiativet kom fra dem, på en måte, det måtte framgå at initiativet og ideen var vår egen. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

I dette intervjuet framstår styringen relativt klar – prosjektet ble til etter uformelle styringssignaler fra IMDi. I de andre organisasjonene vi snakket med framstår styringen mer indirekte – temaet er lagt i utlysningen, og så responderer organisasjonene på det.

Samtidig er det viktig å understreke at representantene for organisasjonene vi snakket med, alle framsto som genuint engasjerte i tematikken knyttet til negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Likevel er det en klar tendens i intervjuene vi gjorde, der innflytelsen i større grad går fra myndighetene til sivilsamfunnet enn den andre veien.

8.4 Utfordringer med kortsiktigheten i tilskuddene

I de foregående avsnittene har vi diskutert hvordan tilskuddsordningen har preget *innholdet* i tiltakene. Både surveyen og casestudien viser imidlertid at selve utformingen av tilskuddsordningen kan skape utfordringer for en del av organisasjonene. Selve søknadsprosessen ble opplevd som enkel av de fleste respondentene i spørreundersøkelsen – 29 svarte at prosessen med å søke om tilskudd hadde vært enkel, mens tolv sa den var komplisert og fem svarte «vet ikke». Imidlertid ser det ut som at tidsrammen for å bruke tilskuddet bød på betydelige problemer.

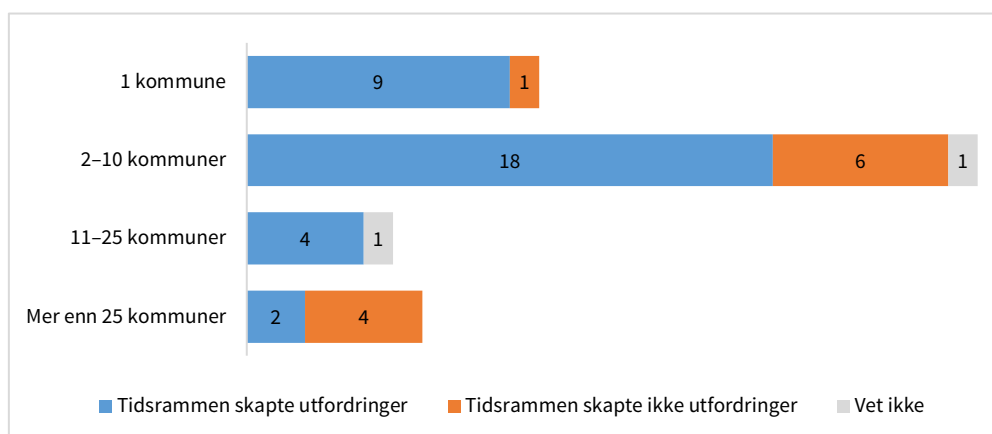
Organisasjonene får pengene utbetalt i april, og må bruke dem opp innen utgangen av året. I prinsippet er det mulig å søke om tilskudd for flere år av gangen, men dette er det få organisasjoner som har fått. Blant de 46 som var med i spørreundersøkelsen, hadde ni organisasjoner fått tilskudd som skulle brukes over mer enn ett år av gangen. Ingen av organisasjonene vi hadde dybdeintervjuer med i casestudien, hadde mottatt tilskudd som skulle brukes over mer enn ett år av gangen.

33 av de 46 respondentene i webundersøkelsen oppga at det skaper utfordringer at tilskuddet blir utbetalt på våren og må brukes opp innen utgangen av året. Bare elleve av respondentene rapporterte at dette ikke skapte utfordringer. De som opplevde utfordringer med dette, forklarte det blant annet med usikkerhet, uforutsigbarhet, stress, tidspress, koordineringsproblemer og lite tid til planlegging og gjennomføring av aktivitetene. For eksempel er det vanskelig å starte prosjekter på skoler om sommeren, mens det blir kort tid til rådighet når høsten kommer. I tillegg ble det nevnt at bedre tid ville gi organisasjonene muligheter for langsiktig, systematisk arbeid med bedre forankring i organisasjonen.

Flere av respondentene argumenterte for at tiltakene ville ha bedre effekt hvis de kunne ha lengre varighet, ettersom det ville gi kontinuitet, mer tid til refleksjon, og gi muligheter for å få med flere og et bredere spekter av deltakere. For eksempel skrev en respondent at «dette er en type arbeid der vi stadig skal bygge tillit og der tålmodighet og individuell oppfølging er viktig». En annen påpekte at «det er tunge temaer som skal behandles, og mange kvinner trenger tid til å fordøye de nye perspektivene».

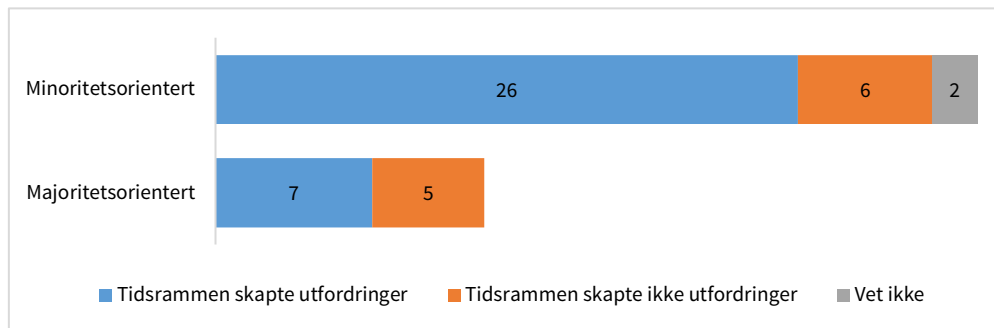
Blant de som svarte på undersøkelsen, var det en gruppe organisasjoner som i mindre grad enn andre svarte at tidsrammen for tilskuddet medførte utfordringer. Blant de største organisasjonene – de som hadde aktiviteter og/eller medlemmer i over 25 kommuner – svarte fire av seks organisasjoner «nei» på spørsmålet om dette var utfordrende, mens det store flertallet av de mindre organisasjonene svarte «ja».

Figur 8.1 Svar på spørsmål om det byr på utfordringer at midlene deles ut på våren og må brukes opp innen utgangen av året, fordelt på organisasjonenes utbredelse i antall kommuner. (N = 46)



I tillegg var det færre som så dette som en utfordring blant organisasjonene som *ikke* hovedsakelig jobber med minoriteter. Fem av disse majoritetsorienterte organisasjonene svarte at tidsrammen ikke skapte utfordringer, mens syv svarte at det skapte utfordringer. Blant organisasjonene som jobber mest med/for personer med minoritetsbakgrunn, svarte bare seks av 33 at tidsrammen ikke bød på utfordringer, mens 26 svarte at dette er utfordrende.

Figur 8.2 Svar på spørsmål om det byr på utfordringer at midlene deles ut på våren og må brukes opp innen utgangen av året, fordelt på om organisasjonene jobber mest med/for personer med minoritetsbakgrunn eller ikke. (N = 46)



Blant organisasjonene i casestudiene var det ulike erfaringer og oppfatninger knyttet til dette. En tendens i de kvalitative intervjuene er at denne ordningen ble opplevd som spesielt problematisk for de organisasjonene som var avhengige av denne typen tilskudd for å drive organisasjonen sin. Noen av organisasjonene vi gjorde intervjuer i, var kun basert på frivillighet – og for dem var ikke denne typen tilskudd avgjørende for deres overlevelse. Andre organisasjoner hadde såpass store økonomiske muskler at det ikke skapte problemer for dem at noen av prosjektmidlene var kortsiktige. De organisasjonene som i størst grad opplevde utfordringer knyttet til kortsiktigheten i prosjektene, var derfor ofte – men ikke alltid – de mellomstore organisasjonene som hadde fulltidsansatte, men som ikke hadde en robust økonomi i bunnen som kunne takle store svingninger.

Hos noen av de mindre organisasjonene som ikke hadde fast ansatte, kunne vi imidlertid ikke spore noen som helst misnøye med utformingen av tilskuddsordningen. En representant for en av organisasjonene sa det slik:

Intervjuer: Er det noe dere ikke er fornøyd med, når det gjelder hvordan denne tilskuddsordningen er utformet?

Vet du, alt i alt er vi bare veldig fornøyd. Jeg kommer ikke på noe. Vi er veldig takknemlige overfor IMDi som ga oss muligheten til å bygge oss opp ved hjelp av disse tilskuddene. I dag er vi i en veldig solid posisjon. Vi har mange medlemmer, vi blir lyttet til mange steder, vi har gode samarbeidspartnere, og arrangementene våre er populære. Jeg er helt sikker på at dette ikke hadde vært mulig uten prosjektene vi fikk støtte til fra IMDi. Så alt i alt er vi bare veldig takknemlige overfor IMDi, vil jeg si. Nå er det jo gått over til kommunen lokalt, så det er litt annerledes, og vi får se hvordan det blir. Men det at vi har fått disse tilskuddene – jeg vil understreke at vi bare er takknemlige for det.

(Intervju med representant for organisasjon A, februar 2021)

Det samme ble sagt i intervjuer med andre organisasjoner der prosjektstøtten i stor grad fungerte som et tilskudd som ikke gikk til drift, men som en bonus som genererte

aktivitet. I andre organisasjoner, derimot, var det til dels stor frustrasjon over hvordan tilskuddsordningen er utformet. Flere av de mellomstore organisasjonene vi intervjuet hadde ansatte som ble finansiert over den typen prosjektstøtte. Det framsto ofte som en utfordring for disse organisasjonene at de ikke kunne planlegge flere år fram, fordi de ikke visste hvor stor finansiering de ville ha. I tillegg opplevde flere av dem at prosjektene ble skadelidende fordi det var vanskelig å få til kontinuitet i arbeidet.

I en av organisasjonene beskrev representanten det på denne måten (vi anonymiserer her hvilken organisasjon det er):

Jeg skulle jo ønske at jeg kunne bruke mesteparten av tiden min på jobben til å jobbe med prosjektene jeg egentlig skal jobbe med. Det pengene går til, på en måte. Men jeg opplever at veldig mye av tiden min går med til å søke om penger, til å skrive rapportering, og til å bekymre meg for om vi får inn nye prosjekter. Nå skal jeg sende inn ny søknad i kveld, rett etter at jeg har snakket med deg. Det er sånn det er. Det tar så mye mental energi dette her. Det er så mye usikkerhet og prosess fram og tilbake, og det stjeler både tid og fokus.

Intervjuer: Hvilken type finansiering skulle du ønske deg i stedet?

Altså, jeg mener ikke at vi bare skal få utbetalt mange millioner med én gang sånn helt ut av det blå. Vi har vel sett noen eksempler på at det ikke nødvendigvis fungerer så bra, uten at vi trenger gå i detaljer på det [ler]. Men det kunne vært fint å få støtte for mer enn ett år av gangen. Til og med å få støtte for to år fram hadde gjort en ganske stor forskjell, synes jeg. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

I andre organisasjoner ble dette opplevd som enda mer problematisk. En av dem vi snakket med fortalte at usikkerheten rundt tilskudd fra IMDi hadde gjort at han ble sykemeldt. Denne organisasjonen hadde hatt en prosess der tilskuddet hadde gått opp og ned flere ganger. Denne usikkerheten opplevde han som veldig problematisk (vi anonymiserer organisasjonen helt):

Jeg er jo ansatt for å jobbe med fag. Med prosjekt. Det er det som er jobben min. Men de siste fire årene har jeg nesten bare jobbet med å skaffe penger. Det er ganske deprimerende når man tenker over det. Jeg har nesten bare jobbet med å skaffe penger. Og det har jo selvfølgelig gått ut over prosjektet. En del av de som har vært involvert ... vi har lovet dem at det kommer midler, så vi kan sette i gang ordentlige ting ... og så varer det og rekker, og pengene kommer ikke. Og vi kan ikke gjøre noe. Så da blir det slitasje, og til slutt er det noen som ikke gidder mer. Og tenk deg, det er etter at de har investert så mye i prosjektet vårt! Men selvfølgelig blir det sånn. Man kan ikke gi folk løfter og bryte dem og forvente at alt skal være som før.

Intervjuer: Hvordan har du opplevd denne prosessen selv?

Jeg? Jeg har jo blitt sykemeldt. Jeg har blitt syk. Ja. Jeg har slitt meg ut på dette. Mer er det ikke å si om det, egentlig.

Intervjuer: Søker du andre jobber nå?

Ja. Jeg er ikke desperat etter å komme bort, det er ikke det, men hvis noe dukker opp ... det her har vært en stor slitasje for meg. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

I andre av organisasjonene ble utformingen av tiltaksordningen opplevd som problematisk, men ikke verre enn at de klarte seg greit likevel. En representant for en av organisasjonene sa det slik:

Prosjektfinansiering utgjør en ganske stor del av driften vår. Det er litt vanskelig å beregne eksakt, men jeg vil tippe at kortvarige prosjekter i hvert fall er 25 prosent, kanskje mer. Så mye av tiden går med til å søke prosjekter, skrive rapporter, osv. Det er sånn systemet er. For vår del har det prosjektet vi snakker om her hatt en finansiering som har gått opp og ned. Noen år har det vært mer, andre ganger har det vært mindre. Men vi har bare holdt det gående likevel, år etter år. Grunnen til det er at vi er en såpass stor organisasjon at vi har mye midler til rådighet. Vi kan omdisponere fra et prosjekt til et annet hvis vi får mindre enn vi trodde. Noen ganger går det med til det prosjektet, andre ganger får vi støtte til et annet prosjekt innenfor prosjektporteføljen vår. Så vi får det til å gå opp i opp. (Intervju med representant for organisasjon B, februar 2021)

For noen av de andre organisasjonene var ikke denne sjongleringen like enkel å få til, ettersom de ikke hadde like mange prosjekter å dra vekslers på. Noen av dem vi intervjuet opplevde at dette gikk ut over kvaliteten på prosjektene:

Vi opplever det som et problem at pengene kommer i april og så må brukes opp innen året. Hvis det er et spesifikt prosjekt, liksom. Tenk deg at vi skal lage en samtalegruppe, og så vet vi ikke før i april om vi får pengene. Da kan vi ikke begynne å be folk om å være med før april. Og så er det snart sommerferie, så det er ikke realistisk å starte det opp før høsten. Da må vi gjøre alt dette ferdig innen desember, mer eller mindre, og så vet vi heller ikke sikkert om vi kan fortsette med det neste år. Nå er det jo en slags uuttalt forventning om at hvis man har fått penger én gang, så får man det senere også, men det er ikke alltid sånn. Og man kan ikke være helt sikker. Så det skaper jo en usikkerhet. Hvis man skal jobbe med mennesker, bør man helst ha forutsigbarhet i hvordan man jobber. (Intervju med representant for organisasjon E, februar 2020)

Heller ikke representanten for denne organisasjonen ønsket seg i utgangspunktet å få mye penger uten krav – men kunne godt ha tenkt seg finansiering som gikk over flere år, for slik å få mer langsiktighet i prosjektene.

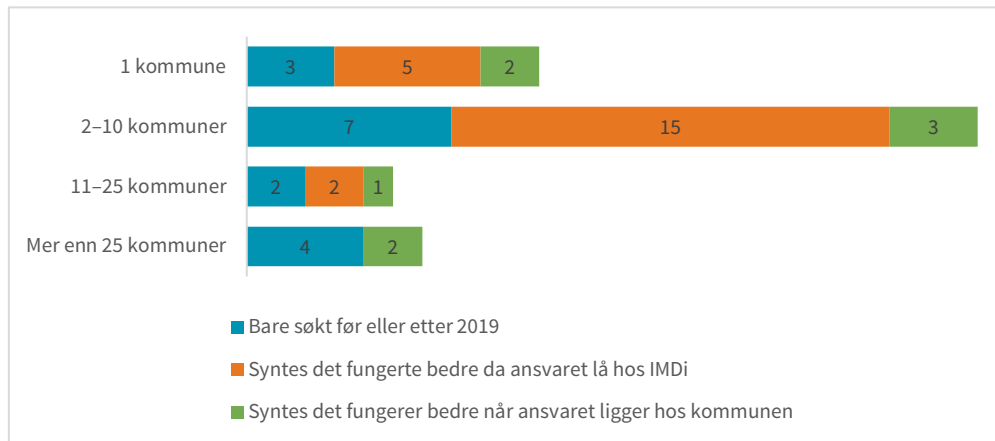
8.5 Konsekvenser av overgangen fra IMDi til kommunene

Fra 2019 er det altså slik at organisasjoner kan søke IMDi om nasjonale prosjekt – men ikke lokale. For lokale prosjekter skal søknaden stilles til en av de 20 kommunene som forvalter tilskudd med dette formålet. De fleste organisasjonene vi snakket med, mente ordningen fungerte bedre da midlene ble tildelt direkte fra IMDi enn via kommunene. 30 av organisasjonene i spørreundersøkelsen hadde søkt om midler både før og etter omleggingen, og hadde dermed grunnlag for å sammenlikne. Blant disse mente et klart flertall – 22 respondenter – at de syntes ordningen fungerte bedre da ansvaret for tildelingene lå hos IMDi.

De mest framtrepende forskjellene i synet på denne endringen finner vi mellom organisasjoner av ulik størrelse (figur 8.3). Blant de minste organisasjonene – de som hadde aktiviteter eller medlemmer i ti eller færre kommuner – mente flertallet at ordningen fungerte bedre da IMDi hadde ansvaret. Dette gjaldt 20 av de 25 små organisasjonene som hadde erfaring fra både før og etter omleggingen. Blant de største, som var aktive i over ti kommuner, hadde bare fem organisasjoner søkt både før og

etter endringen. To av disse mente ordningen fungerte best før, mens tre av dem mente ordningen fungerer best nå når tildelingsansvaret ligger hos kommunene. Synet på om ordningen fungerte best da ansvaret lå hos IMDi eller etter at det ble overført til kommunene, var nokså jevnt fordelt mellom ulike typer organisasjoner, bortsett fra at ingen av interesse-/rettighetsorganisasjonene syntes ordningen fungerte best etter at den ble overført til kommunene.

Figur 8.3 Svar på spørsmål om hva respondentene synes om overføring av ordningen fra IMDi til kommunene, fordelt på organisasjonsstørrelse målt i antall kommuner. (N = 46)



I undersøkelsen ble organisasjonene bedt om å utdype svarene sine med egne ord. Flere av organisasjonene i spørreundersøkelsen skrev at IMDi har bedre fagmiljø og bedre kompetanse til å vurdere gode prosjekter, og to påpekte at nettverkssamlingene og dialogmøtene hos IMDi var svært nyttige, ettersom det ga organisasjonene mulighet til å lære av hverandre. Noen skrev at søknadsprosessen var mer effektiv før, at det var enkelt å ha kontakt med saksbehandler og praktisk å sende en nasjonal søknad i stedet for mange lokale. Flere mente det hadde blitt færre midler og mer fragmenterte tildelinger etter omleggingen, og at dette begrenser mulighetene for langsiktige prosjekter. Det ble også påpekt at det er blitt mer konkurranse og vanskeligere å samarbeide etter omleggingen, ettersom ulike organisasjoner som søker midler fra samme pott er så nær hverandre.

Bare åtte av de 30 som hadde erfaringer med å ha søkt både før og etter 2019, syntes det fungerer bedre når ansvaret er hos kommunene. De som valgte å utdype svaret sitt, framhevet at det var fordelaktig med nærhet til saksbehandler og lokalkjennskap hos de som deler ut midlene.

De kvalitative intervjuene peker mot en annen problematisk side ved endringen. Et moment som har vært viktig for IMDi og myndighetene med støtten til organisasjonene, er at denne støtten fungerer som et slags idé- og metodeverksted. Dette målet ser ut til å bli vanskeligere å oppnå etter at midlene gikk fra IMDi til de lokale kommunene.

I våre intervjuer med de ansatte i IMDi, snakket de eksplisitt om at de gjerne ville støtte prosjekter som var nyskapende:

Det er ulike kriterier som ligger til grunn når vi deler ut støtte. Er dette en ny og spennende aktør vi har tro på, er det en organisasjon som har bra track-record, er søknaden bra, og så videre. I tillegg ser vi på om tiltaket har noe nytt og nyskapende ved seg. Vi er opptatt av utvikling av tiltakene og prosjektene

– at man skal jobbe med tematikken på nye og kreative måter. (Intervju med byråkrat i IMDi, oktober 2020)

I intervjuene vi gjorde med organisasjonene, tematiserte vi ikke dette eksplisitt. Likevel var det noen av organisasjonene som selv brakte det på banen, men da stort sett som noe negativt de ønsket å distansere seg fra. En organisasjon var for eksempel tydelig på at de *ikke* ønsket å drive metode- eller prosjektutvikling, selv om de hadde fått med seg at det var noe IMDi gjerne ønsket (her anonymiserer vi):

For oss har det vært litt viktig å være bevisste på at vi ikke skal drive med nyskapende prosjektutvikling. Jeg vil si det så tydelig, vi prøver å distansere oss fra det. Vi skriver ikke nødvendigvis det i søknaden til IMDi, men vi prøver å ha en bevissthet rundt det. Vi vet at arbeidet vårt fungerer ganske bra. Altså, vi vet at det er mange unge som får hjelp gjennom det vi gjør. Problemet er ikke at arbeidet ikke fungerer eller noe, men at vi gjerne skulle gjort enda mer av det vi allerede gjør. Så vi ønsker å opprettholde arbeidet vårt, enkelt og greit. Vi er ikke *mot* nytenkning, selvfølgelig, men det er en slags tendens nå til at alt skal være så nyskapende hele tiden. Vi føler at vi vet hva som fungerer overfor vår målgruppe. Vi har tross alt jobbet med dette en god stund. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Også en annen organisasjon brakte selv dette opp i intervjuet. Den organisasjonen distanserte seg ikke fra det, og sa at de prøvde å svare på ønsket om nyskaping – men opplevde likevel at dette var et problem.

Dette feltet er jo gjennompolitisert. Hele tiden er politikerne på IMDi, med det eller det kravet. Kanskje er det derfor, jeg vet ikke, man tenker at man hele tiden må finne på nye ting. Det ene året er det den type tiltak som er i vinden, det andre året er det noe annet. Så vi prøver det vi kan å henge med og levere på hva IMDi ønsker. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

For noen av organisasjonene, særlig de som har jobbet profesjonelt med tematikken lenge, framstår det imidlertid som en utfordring at det ikke har vært noen systemer på plass for reell metodeutvikling på tvers av organisasjonene. Det framsto for dem som om IMDi ikke hadde forsøkt å systematisere erfaringene som var blitt gjort, og at erfaringene de gjorde seg ikke ble delt systematisk med andre.

Representanten for en av organisasjonene hadde merket seg at de aldri var blitt kontaktet av noen andre organisasjoner som ønsket å lære av deres tiltak, selv om de hadde oppnådd svært gode resultater:

Så vidt jeg vet er vårt prosjekt ganske unikt. Jeg vet ikke om noe liknende noe annet sted. Og jeg synes jo vi har fått til ganske mye, selv om vi visste lite da vi startet opp.

Intervjuer: Har dere blitt kontaktet av andre organisasjoner når det gjelder prosjektet deres? Er det noen som har ønsket å lære av dere, slik dere i sin tur dro på studietur til andre?

Ikke som jeg kan huske. Nei, jeg tror ikke det. Jeg kan ikke huske at erfaringene herfra har blitt delt systematisk med andre, nei. (Intervju med representant for organisasjon B, februar 2020)

Det noen av organisasjonene imidlertid trakk fram som en positiv erfaring, var *nettverkssamlingene* IMDi hadde arrangert. Disse samlingene var obligatoriske for organisasjonene som mottok støtte. En representant for en av organisasjonene omtalte disse samlingene positivt, og opplevde at de hadde vært nyttige for dem.

Vi likte faktisk veldig godt nettverkssamlingene. Hvorfor sier jeg faktisk, vel, jeg tror nok noen syntes det var litt stress å være nødt til å dra på dem. Men vi lærte masse av dem. Vi lærte mye om fenomenet negativ sosial kontroll. Vi fikk nyttige kontakter. Vi ble kjent med folk vi kunne invitere på møter hos oss. Og så ble andre kjent med oss, vi fikk vist oss fram på en måte. Så det var nyttig, syntes vi. Men etter at pengene gikk over til kommunene, forsvant jo de samlingene. Det er det vi liker dårligst med at kommunen overtok midlene fra IMDi. (Intervju med representant for organisasjon A, februar 2021)

Det kan derfor være indikasjoner på at overføringen av midlene til kommunene kan ha konsekvenser for læringen på tvers av organisasjoner angående hvordan prosjekter og tiltak fungerer. Nettverkssamlingen til IMDi var antakelig den viktigste arenaen for slik læring, og dette er altså noe enkelte organisasjoner opplever at forsvant med overgangen til at kommuner deler ut midler til lokale tiltak.

Andre organisasjoner opplevde også utfordringer med at midlene var blitt gitt til kommuner for utdeling, spesielt de organisasjonene som ikke bare jobbet lokalt. Noen av dem visste ikke om de kunne søke til kommunen eller til IMDi. To andre organisasjoner hadde fått motstridende beskjeder om hvor de kunne utøve prosjektene sine. En av organisasjonene sa det slik:

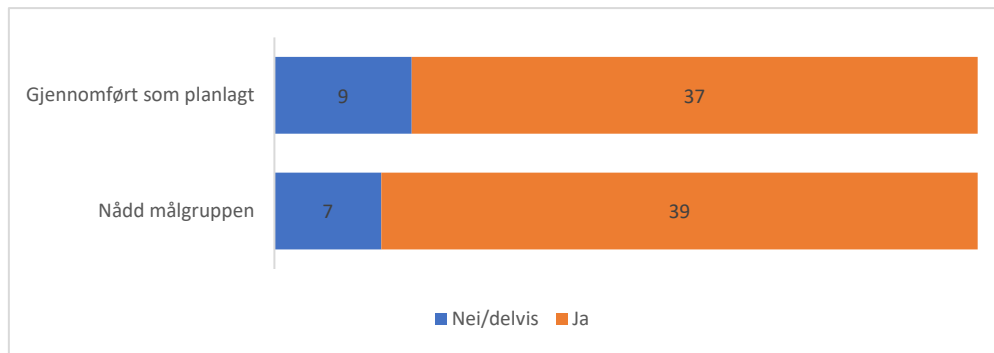
Jeg synes jo det er veldig rart hvordan de har gjort det nå, med at kommunene skal forvalte midlene. Vi søkte og fikk midler fra IMDi sentralt. Vet du hva vi fikk beskjed om? At vi *ikke* kunne ha aktivitet i de 20 kommunene som omfattes av ordningen! Det der er jo helt bakvendt. (Intervju med representant for organisasjon, februar 2021)

Dette framsto for denne organisasjonen som en lite hensiktsmessig ordning. Vi fikk fortalt liknende erfaringer fra et par andre organisasjoner, som også opplevde at de måtte gjøre kunstige avgrensninger i nedslagsfeltet for tiltakene sine.

8.6 Måloppnåelse og tilfredshet med tilskuddsordningen

Til tross for utfordringene diskutert ovenfor, rapporterte det store flertallet av organisasjonene som hadde fått tilskudd, at de hadde klart å gjennomføre aktivitetene som planlagt og nådd fram til målgruppen de siktet mot. 37 av de 46 organisasjonene meldte at de hadde fått gjennomført aktivitetene som planlagt. 39 av dem meldte at de hadde nådd målgruppen de planla å nå. Da organisasjonene ble bedt om å svare i fritext på om det er noe ved tilskuddsordningen de er spesielt positive eller negative til, var det store flertallet av tilbakemeldingene positive. Mange skrev at tilskuddsordningen gir dem mulighet til å bidra til å forebygge eller begrense negativ sosial kontroll eller tvangsekteskap.

Figur 8.4 Tiltak gjennomført og målgruppen nådd som planlagt eller ikke. (N = 46)



I de kvalitative intervjuene var de fleste organisasjonene fornøyde med at de fikk midler i det hele tatt, på tross av utfordringene med finansiering og kortsiktighet. I intervjuene var det også tydelig at de aller fleste hadde tro på det de selv drev med, og mente at deres eget tiltak var riktig type tiltak for å møte problemet. I intervjuene stilte vi for eksempel spørsmål om det var noe annet de skulle ønske de kunne gjøre som tiltak, dersom de hadde fått mer penger i tilskudd. En av organisasjonene sa det slik:

Intervjuer: Dere har jo fått et begrenset tilskudd. Hvis dere hadde fått mer tilskudd, er det noe annet dere kunne tenke dere å drive med?

Vi er jo begrenset av kapasiteten vår, til en viss grad. Vi er ikke så mange i denne organisasjonen. Men sånn generelt skulle jeg vel egentlig bare ønske vi kunne gjort mye mer av det vi allerede gjør. Vi får tilbakemelding på at det virkelig betyr noe for mennesker. Men vi når for få! Hvis vi hadde mer penger og kunne ansatt flere folk fast, ja da kunne vi virkelig betydd noe for enda flere mennesker. (Intervju med representant for organisasjon F)

8.7 Oppsummering og drøfting

I dette kapitlet har vi drøftet hvordan organisasjonene opplever at tilskuddsordningen fungerer, og sett på hva dataene våre sier om hvordan tiltakene kan tenkes å fungere.

Den kvalitative casestudien tyder på at det i hvert fall i en del tilfeller kan virke som organisasjonene når ett av målene med ordningene: Organisasjonene har en nærhet til brukere og miljøer som gjør det lettere å få tilgang og å nå inn med ulike budskap. Det handler i stor grad om at organisasjonene greier å bygge opp og bevare tillit og legitimitet i de aktuelle miljøene. Ut fra våre data kan det se ut som denne typen tillitsbaserte tiltak fungerer bedre for de organisasjonene som benytter seg av en åpen og ikke-konfronterende tilnærming.

Samtidig ser vi at en del organisasjoner opplever at de har en oppgave som går ut over tillitsbaserte tiltak av denne typen. En del organisasjoner mener at en del av oppgaven er å sette problemer under debatt, og sette en agenda både internt i minoritets- og majoritetsmiljøer. De mer konfronterende tiltakene, som i noen tilfeller kan føre til motstand og lavere legitimitet i deler av miljøene, blir i særlig grad forstått som bidrag til meningsbryting og holdningsendring gjennom offentlig debatt.

I intervjuene vi gjorde med ansatte i IMDi, ble det gjerne framhevet at organisasjonene også skal fungere som korrektiv til myndighetene, som kan gi innspill til hvordan arbeidet mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap kan gjøres bedre. I

materialet vårt ser det snarere ut som påvirkningen går den andre veien. Myndighetene ser i stor grad ut til å prege diskursen og problemforståelsen hos organisasjonene. Samtidig kan dette også ses på som en form for måloppnåelse for myndighetene.

De fleste organisasjonene ser ut til å være godt fornøyde med eget arbeid og egne tiltak, noe som kommer fram både i casestudien og i spørreundersøkelsen. Mange organisasjoner er også fornøyde med at de i det hele tatt får tilskudd til å drive tiltak. Samtidig har undersøkelsen vår avdekket at det til dels er stor misnøye og frustrasjon rundt hvordan tilskuddsordningen er utformet – at pengene deles ut på vårparten og må brukes opp i løpet av året. Flere organisasjoner opplever at dette gjør det vanskelig å arbeide langsiktig, noe som særlig kan gå ut over arbeidet med å bygge tillit i miljøer over tid.

9 Diskusjoner og konklusjoner

Undersøkelsene vi har presentert resultater fra i denne rapporten, viser at tilskuddsordningen til frivillige organisasjoners forebyggende arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap mobiliserer en sammensatt gruppe av organisasjoner i sivilsamfunnet. Dette er organisasjoner som iverksetter mange prosjekter bestående av tiltak med ulikt innhold og tilnærminger. I dette sluttkapittelet sammenfatter og diskuterer vi funnene, og kommer med enkelte anbefalinger.

9.1 Overordnede tendenser

Det er noen klare tendenser i prosjektene som får støtte. Disse vil vi konsentrere oss om først.

Flertallet av prosjekter har unge mennesker som målgruppe, men det er også prosjekter som har foreldre/familie som målgrupper, da ofte som et supplement til innretningen mot ungdom. De fleste prosjektene tematiserer både negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, og ser slik ut til å se disse to fenomenene i sammenheng.

Organisasjonene bruker ulike tilnærminger til problemfeltet. Vi har kategorisert disse tilnærmingene som informasjonsbaserte, dialogbaserte og samtalebaserte. Den informasjonsbaserte tilnærmingen baserer seg på opplysningsarbeid, gjennom foredrag, informasjonsmateriell eller på andre måter. Tiltakene tar sikte på å nå mange og er i hovedsak enveis. Den dialogbaserte og samtalebaserte tilnærmingen er mer eksklusiv, rettet mot et mindre antall deltakere. Den går over tid, og legger i ulik grad opp til toveis kommunikasjon. Den informasjonsbaserte tilnærmingen er mye brukt, det er den tilnærmingen som er mest utbredt alene. Det vanligste er imidlertid at organisasjoner kombinerer ulike typer tilnærminger, noe som indikerer at de ser nytte av å trekke på ulike strategier i arbeidet med å forebygge gjennom å endre holdninger og praksiser.

Vi har også undersøkt hvordan organisasjonene forstår problemene det her er snakk om, gjennom spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene i organisasjonene. Organisasjonene som svarte på spørreundersøkelsen, pekte først og fremst på kulturelle tradisjoner som viktige forklaringer på hvorfor praksiser som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap opprettholdes. Dette er den dominerende forståelsesrammen. Men det var også en god del som mente at lav utdanning, det vil si en sosial faktor, bidro til disse praksisene. Andre forståelsesformer som også kan inneholde viktige perspektiver på hvordan undertrykkelse kan forekomme både i minoritets- og majoritetsmiljøer – slik som kjønnsmakttilnærminger, tematiseres i liten grad i intervjuene som er gjort med representanter for organisasjonene, verken som del av kulturelle tilnærminger eller på andre måter. Variasjonen som finnes blant organisasjonene handler ikke om kjønnsmakt og universalistiske perspektiver versus kultur, men om tradisjons- versus identitetsarbeid – der det springende spørsmålet er om innvandrere blir mer konservative etter å ha kommet til Norge.

Vi tolker dette som tegn på at arbeidet med forebygging av negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, som har foregått over flere tiår, har skapt en felles forståelse på

tvers av myndigheter og organisasjoner om hva som ligger bak fenomenene. De kvalitative intervjuene tyder på at det er en tendens til at påvirkningen går fra myndighetene og «ned», altså at myndighetene påvirker sivilsamfunnets oppfatning av både problemer og løsninger. I vårt materiale er det få direkte indikasjoner på at påvirkningen går andre veien, det vil si fra sivilsamfunnet til myndighetene. Vi finner at det i organisasjonene er kritiske synspunkter både til hva myndighetene er opptatt av, og hvordan de økonomiske støtteordningene virker. Noen av organisasjonene nevner at det ikke har vært mulig å få støtte til tiltak mot rasisme og diskriminering, og at det har vært en tendens i myndighetenes arbeid til å overse negativ sosial kontroll innenfor majoritetsnorske miljøer. Men vi finner også at organisasjonene i liten grad forteller at dette er noe de har tatt opp med myndighetene, direkte. Samtidig vil vi peke på at en del organisasjoner framfører kritiske merknader når de rapporterer om tiltak. I tillegg kan tiltakene som gjennomføres og måten de virker på, i seg selv påvirke hvordan myndighetene tenker om årsaker og løsninger.

Vår gjennomgang av tildelinger i perioden 2017–2019 og våre survey- og casebaserte undersøkelser av organisasjonenes erfaringer, viser samtidig at det er noen betydelige skillelinjer i organisasjonenes arbeid. De ulike organisasjonene går fram på forskjellige måter i sitt forebyggende arbeid. Dette varierer enkelt framstilt langs to dimensjoner: 1) hvorvidt de jobber i bredden eller dybden – det vil si mot et stort antall individer og grupper som de møter én gang, eller mot et lite antall individer som følges over noe tid, og 2) hvorvidt de velger en åpen og tillitsbasert eller konfronterende tilnærming.

Før vi oppsummerer hva vi har funnet ut om disse skillelinjene, og drøfter hva det kan bety for det forebyggende arbeidet, må vi klargjøre noen rammer for vårt arbeid. Vi har lagt til grunn at hvert prosjekt og tiltak må vurderes ut fra sine egne målsettinger. Man kan ikke forvente at ett enkelt tiltak vil nå alle overordnede målsettinger med tilskuddsordningen. Samtidig ønsker vi å bidra til diskusjon om hvor og hvordan det reelt sett er sannsynlig at organisasjonene og deres ulike prosjekter kan supplere og forsterke offentlig innsats i arbeidet med å forebygge negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Det har vi gjort ved å rette oppmerksomheten mot hvilke funksjoner prosjektene i porteføljen fyller i dag, hvilke strategier de velger for å oppfylle disse funksjonene, samt diskutere hva som påvirker organisasjonenes arbeid. Ambisjonen er på den måten å styrke myndighetenes vurdering av hvordan tilskuddsordningen forvaltes, samt gi organisasjonene selv et utenfrablakk på hvordan deres arbeid bidrar i den samlede innsatsen mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap.

9.2 Brekke kontra dybde

Organisasjoner som jobber i bredden, har ofte tiltak som handler om å gi informasjon eller sette noe på agendaen, de jobber ut fra en informasjonsbasert tilnærming med opplysningsarbeid. Vi kan si at funksjonen til tiltakene er å opplyse mange. De som jobber i dybden, har på sin side tiltak som dreier seg om å engasjere et færre antall deltakere i samtale eller andre aktiviteter, med mål om å skape refleksjon eller utvikling hos disse individene. Vi kan si at funksjonen til disse tiltakene er å skape endring i holdninger og praksiser hos noen få. Som vi har vist i kapittel 6, har omtrent en fjerdedel av prosjektene som har fått tilskudd kun drevet opplysningsarbeid, mens omtrent like mange har drevet kun endringsarbeid med dialog- eller samtalebaserte tilnærminger. Resten har prøvd å gjøre begge deler, ved å bruke ulike tilnærminger i samme prosjekt. Det at mange organisasjoner kombinerer for eksempel informasjonstiltak og samtalegrupper i sitt arbeid, viser at det å jobbe i bredden og i dybden

ikke er en skillelinje i ordets rette forstand, men en dimensjon der noen organisasjoner prøver å rendyrke ett ytterpunkt, mens mange balanserer disse tilnærmingene.

Det å etablere et skille mellom å jobbe i bredden med opplysning og i dybden med holdningsendring, kan absolutt diskuteres. Potensielt kan prosjekter som går bredt ut, bidra til å introdusere og tematisere negativ sosial kontroll og tvangsekteskap for en stor målgruppe. Dette kan være en introduksjon til tematikken og til en kritisk tilnærming til problemene, som igangsetter holdningsendringer. I tillegg er slikt opplysningsarbeid en måte å spre kunnskap om problemforståelser på, og hvor det er hjelp å få til utsatte som man kanskje ellers ikke ville nådd fram til. Slik er det også en måte å si fra til utsatte på om hvor det kan være mulig å hente bistand. Vår kartlegging har vist at breddetiltak tar i bruk foredrag, seminarer, konferanser, å utvikle informasjonsmateriell og/eller drive kampanjer i sosiale medier.

I dette prosjektet har vi ikke grunnlag for å konkludere med om prosjekter basert på opplysningsarbeid i bredden lykkes med å nå sine formål. Våre undersøkelser indikerer at det sett fra organisasjonenes ståsted anses viktig at den som står for opplysningsarbeidet har legitimitet og autoritet i rollen som formidler. Hvem som har legitimitet og autoritet, vil variere med budskap, men også med målgruppe. Fagpersoner som jobber i offentlige instanser har autoritet når de opplyser om lover og rettigheter i Norge, eller om negative konsekvenser av oppdragervold overfor en foreldregruppe som først og fremst er usikre på hva som gjelder i Norge. Religiøse ledere har på sin side autoritet når det gjelder religiøse føringer for utøvelse av foreldrerollen i møte med en målgruppe av foreldre som deler denne lederens tro.

Vi mangler, som tidligere nevnt, data fra deltakere i de ulike tiltakene, og mangler derfor innsikt i hvordan ulike tiltak oppfattes sett fra deltakernes ståsted. Men sett fra organisasjonenes ståsted, er dette med å kunne nå fram til målgruppen fordi man selv deler dens bakgrunn og utgangspunkt, viktig. Sett fra myndighetenes ståsted, er tiltakets funksjon betinget av at organisasjonen og dens representanter deler problemforståelsen myndighetene har, og dette virker – som tidligere påpekt – å være tilfelle. Organisasjonenes evne til å mobilisere ressurspersoner innenfor de berørte miljøene, som imamer, ambassadører, leger og advokater som deler og snakker basert på den offentlig etablerte diskursen om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, er fra et myndighetsståsted viktig. Dette kan sannsynligvis ha en betydning for normdannelse i de gjeldende miljøene. Samtidig tilsier organisasjonenes erfaringer at den som skal drive informasjon og opplæring ikke bare må dele bakgrunn, men også forstå og tilpasse seg målgruppens forutsetninger.

Et viktig spørsmål er hva som egentlig skal til for å skape holdningsendring. I noen sammenhenger vil dette kreve intensivt arbeid over tid, mens det i møte med andre mer er et spørsmål om informasjon om hva som er legitimt innenfor norske lover og retningslinjer. Organisasjoner som vi betegner som å jobbe «i dybden», orienterer seg mot å skape varige endringer i holdninger og praksiser hos en mindre og utvalgt målgruppe. En liten andel av disse prosjektene arrangerer ulike former for dialogmøter, som krever både tid, engasjement og forpliktelse fra deltakerne. De involverer gjerne representanter for ulike målgrupper, som religiøse ledere, ungdom og foreldre. En større andel av disse prosjektene bruker samtalegrupper, og i noen grad individuelle samtaler, som aktiviteter for å skape møter mellom personer som har noe til felles, enten som kvinne, mann, ungdom eller forelder. Samtalegruppene gjennomføres gjerne under ledelse av en veileder som styrer samtalens tematikker og gangen i den. Mens noen organisasjoner har få slike samtalemøter, har andre møterekker som går over lang tid.

Det er et grunnleggende pedagogisk prinsipp at man lærer best ved selv å komme fram til et svar, ikke av å bli fortalt ting, og slik sett kan man anta at samtale- og dialogmøter som gjør at målgruppen må delta aktivt, kan ha et større lærings- og kanskje endringspotensial enn mer passiviserende aktiviteter. Forskning på hvordan normer og oppfatninger endrer seg, hevder også at det som ofte har noe å si, er signaler fra jevnaldrende eller «peers» og autoriteter (Hernes 2016). Hvem man deltar sammen med, kan være vel så viktig som ens egen aktive deltakelse, i tillegg til autoritetene som er med. Organisasjoner som jobber langsiktig med samtalegrupper med ungdom eller voksne, trekker fram at de er spesielt fornøyde når de får til dialog og refleksjon, og at de lykkes med å bygge opp tillit.

9.3 Åpne kontra konfronterende tilnærminger

Den andre skillelinjen handler om hvorvidt organisasjonene velger en tillitsbasert eller konfronterende tilnærming. Som beskrevet i kapittel 2, skiller forskere som Friberg (2019) mellom konsensusdrevne og konflikt-drevne mekanismer for endring knyttet til familieorganisering og sosial kontroll. Vi ser av intervju materialet at noen organisasjoner har troen på noe som minner om konsensusdrevne mekanismer og velger en «åpen» tilnærming, som er basert på å opprettholde tillit, og dermed tilgang, til målgruppen de ønsker å nå. Disse åpne tilnærmingene går ofte ut på å fremme generell integrering, utvide referanserammene for oppdragelse, tilføre nye ressurser (for eksempel lære foreldre nye oppdragelsesmetoder), eller øve opp mennesker i nye handlingsrepertoar, men uten å skape så mye konflikt at tilliten brytes ned og man får en motreaksjon. Andre tar sikte på å skape sosial endring ved å utfordre ungdommer til å ta egne valg, men forsøker likevel å gjøre dette på ungdommens egne premisser.

En alternativ tilnærming er representert i organisasjoner som mener at konflikt er en viktig driver for den sosiale endringen som skal til for å få slutt på negativ sosial kontroll og tvangsekteskap: at noen tør å si fra, eksponere og konfrontere illegitime holdninger eller maktstrukturer, eller muliggjør og oppfordrer til brudd med undertrykkende praksiser og strukturer, anses avgjørende. Organisasjoner som uttaler at de ser konflikt som noe som kan gi positive effekter, erkjenner også at det kan ha kostnader som at man mister innpass i noen miljøer og hos noen samarbeidspartnere. Men deres forståelse er at reell sosial endring ikke er mulig uten konfrontasjon, og dermed er det vanskelig å unngå at man blir upopulær hos de som er fundamentalt uenige. Den konfronterende tilnærmingen kan dreie seg om å vise individer at det er mulig å bryte med forventningene de får rettet mot seg, men kan også dreie seg om å sette problemer under debatt i den bredere offentligheten.

Intervju materialet antyder at dette skillet i tilnærming også henger sammen med forskjeller i hvordan man forstår problemet. De aktørene som i større grad ønsker en konfronterende tilnærming, ser oftere ut til å være preget av det vi har kalt en *identitetstilnærming*, der man tenker seg at innvandrere blir mer konservative og lukket av å komme til Norge – og at det da trengs sterk lut til å bryte med denne prosessen. De aktørene som i større grad står for en åpen og ikke-konfronterende tilnærming, ser ofte ut til å anta at personer og grupper kan forandre sine holdninger og praksiser i møte med nye erfaringer og nye samfunnsforhold.

I de kvalitative intervjuene ble det dessuten tydelig at denne uenigheten om hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig, ikke bare finnes i organisasjonene som får støtte. Organisasjonene refererte til at det også hos myndighetene og i det offentlige hjelpeapparatet finnes ulike tilnærminger til hva negativ sosial kontroll og

tvangsekteskap skyldes, og hvordan dette kan endres, og at det derfor også her er uenighet om hva som fungerer best: Å bygge tillitsbaserte allianser med miljøene det gjelder, eller om det som trengs er konfrontasjon og derigjennom mulige konflikter.

9.4 Problemforståelsenes betydning

Problemforståelser er viktige, fordi hvordan et problem forstås, legger føringer for hvordan man tenker seg at det kan løses. Ofte skjer dette uten at det nødvendigvis reflekteres over denne sammenhengen, det være seg hos organisasjoner eller myndigheter. Derfor er problemforståelser ikke bare viktige å kartlegge deskriptivt. De er også viktige å diskutere med aktører som arbeider med problemstillingene.

Et tydelig deskriptivt funn i dette prosjektet er den entydige problemforståelsen knyttet til utfordringene med negativ sosial kontroll og tvangsekteskap: Dette er et problem som å ha sin bakgrunn i kultur. Og når det vises til kultur, tydeliggjør intervjuet materialet at dette forstås som «medbrakt» kultur, det vil si kulturelle normer og praksiser som individer og familier har med seg fra opprinnelseslandet. I enkelte sammenhenger gis det også uttrykk for at dette er normer og praksiser som ikke mister sin betydning gjennom tilværelsen i Norge, snarere motsatt – betydningen av dem forsterkes. Dette har vi kalt en identitetstilnærming.

Hva kultur betyr og på hvilken måte, problematiseres ikke i intervjuet materialet. Det kan ha sammenheng med at vi ikke spurte inngående etter det, gitt at prosjektet ikke har som sin primære ambisjon å utforske akkurat dette. Samtidig inviterer vektleggingen av kultur til å spørre om dette er blitt en altomfattende forståelsesramme som fungerer mer som en overskrift, enn som en vei til innsikt i hva som er problemet når det utøves kontroll på inngripende måter. Dette er særlig relevant når det gjelder negativ sosial kontroll, der det samlet sett er relativt lite forskningsbasert kunnskap å ta utgangspunkt i. Det er, jamfør omtalen av begrepet negativ sosial kontroll i kapittel 2, viktig å avklare begrepet juridisk. Men det er også viktig å avklare hva aktører som jobber med disse problemstillingene legger i det, hvordan de forstår hva det skyldes og hva det dreier seg om. Organisasjoner er en mulig kilde til innsikt i hva som er årsaker til problemene, men da må de inviteres til å møtes og dele den kunnskapen de har fra før og kunnskap de erverver gjennom prosjektene de gjennomfører.

Her vil vi også påpeke fraværet av refleksjoner rundt kjønn i intervjuet materialet. Svært mange av tiltakene har jenter som målgruppe, og det er mulig at det oppfattes som så opplagt at det her er snakk om normer og tradisjoner som legger begrensninger på unge jenter og kvinner at det knapt er nødvendig å nevne kjønnsperspektivet. Vi inviterte heller ikke til dette ved eksplisitt å spørre om kjønn i intervjuene. Samtidig handler kjønn og kjønnsperspektiver på disse problemstillingene ikke kun om kultur, det kan også handle om andre forhold. Og det er interessant hvordan kjønn og seksualitet kan inngå i dette på ulike måter, på tvers av familier, grupper og minoritets- kontra majoritetsmiljøer. Når erfaringer med sosial kontroll i kristne miljøer i majoriteten forklares med kollektivism, hva slags kollektivism er det da snakk om? Hvordan aktiveres kjønn og seksualitet i dette, og hvordan skiller ulike former for kollektivism seg fra hverandre?

Enkelte nevner også «lav utdanning» som en faktor som er viktig for å forstå negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Det pekes slik mot sosiale tilnærminger til problemforståelser i tillegg til de kulturelle. Undersøkelsesopplegget med en spørreundersøkelse og intervjuer ga ikke mulighet til å spørre hva de som svarte «lav utdanning», mener med det. Så igjen er vi her ved et spørsmål det er viktig å utforske videre.

9.5 Tilskuddsordningens innretning

Hvordan tilskudd til frivillige organisasjoners forebyggende arbeid forvaltes, har noe å si for hvilke prosjekter som settes i gang, og hvilke organisasjoner som mobiliseres. I kapittel 5 har vi vist at omleggingen til en delt forvaltning mellom IMDi og 20 kommuner nok har ført til at flere organisasjoner har mottatt tilskudd for å jobbe med forebygging av negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men at tildelingene til hver enkelt organisasjon kanskje er redusert. Som også tidligere evalueringer har funnet, ser det videre ut til at det over tid er størst økning i prosjekter som går til mainstream-organisasjoner. Dette er et dilemma dersom myndighetene ønsker å mobilisere organisasjoner som kan jobbe forebyggende og holdningsendrende/praksisendrende fra «innsiden», ved hjelp av legitimitet og nettverk blant minoritetsgrupper som praktiserer negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Omleggingen til en delt forvaltning med kommunene ser foreløpig ikke ut til å ha endret mobiliseringen betraktelig i favør av minoritetsorganisasjoner eller lokale innvandrersorganisasjoner. Imidlertid ser vi, som vist i kapittel 6, antydninger til at prosjektene som kommunene har delt ut midler til, har en mindre opplysningsbasert tilnærming og heller bruker endringsorienterte tiltak, som samtalegrupper, gjerne i kombinasjon med andre tiltakstyper. Det vil være interessant å følge virkningene av omleggingen av tilskuddsordningen videre for å se om denne tendensen vedvarer over tid.

Av mer pragmatiske utfordringer ser vi at mange organisasjoner er kritiske til måten tilskuddsordningen er strukturert på, som årlige tildelinger. Organisasjonene melder at dagens ordning med årlige tildelinger som ikke er klare før langt utpå våren, og som må brukes opp innen slutten av året, gjør det særlig vanskelig å planlegge og drive langsiktige prosjekter. Organisasjoner som driver dialog- og samtalebaserte prosjekter forteller at det er utfordrende å gjennomføre aktiviteter som krever tillitsbygging for å rekruttere deltakere, innen året er omme, og at det hemmer arbeidet å ikke vite om prosjektet får nye midler neste år. Det tydeligste funnet i surveyen, som støttes av de kvalitative intervjuene, er at kortsiktigheten i tiltakene oppleves som et problem av organisasjonene selv, og sannsynligvis går ut over kvaliteten i prosjektene. Den korte tiden som i praksis er tilgjengelig for gjennomføringen av aktiviteten, oppleves som en utfordring av både majoritetsrettede og minoritetsrettede organisasjoner, og av både små og mellomstore. De som i minst grad har utfordringer med dette, er store organisasjoner som driver aktivitet på tvers av kommuner, og som derigjennom antakelig har en samlet drift som er så omfattende at de ikke er så avhengig av enkelte typer tiltaksstøtte. Det samme gjelder små organisasjoner uten noen ansatte.

Vi finner ikke noe som tyder på at søknads- eller rapporteringsprosessene i seg selv oppleves som krevende å forholde seg til. Men et flertall av organisasjonene som har svart på spørreundersøkelsen, og som har erfaring med å søke penger både før og etter omleggingen av tilskuddet, opplevde det som bedre den gangen IMDi hadde ansvaret for alt. Dette knyttes til kompetanse hos de som behandler søknadene, men også til mulighetene for nettverksbygging og kompetanse/erfaringsutveksling organisasjonene imellom. Enkelte viser, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene, til møteplasser der IMDi sto som arrangør. Dette var møteplasser de opplevde som viktige.

Forvaltningen av tilskudd til sivilsamfunnets forebyggende arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap er, når ulike tilskudd ses under ett, preget av noe fragmentering. Spissede forebyggende tiltak som mentorordninger forvaltes av Bufdir, bredt anlagte tiltak (tematisk og geografisk) forvaltes av IMDi, mens lokale tiltak forvaltes i 20 kommuner. Omleggingen til at 20 kommuner forvalter tilskudd til lokale

prosjekter, er vanskelig å forstå som annet enn en forsterket fragmentering i forvaltningen. Kommunene rapporterer kun antall prosjekter tilbake til IMDi, og gir ikke systematiske rapporter om hva prosjektene har inneholdt eller oppnådd. Grunnlaget for både temaspesifikk kompetanse og erfaringsbasert kunnskap hos de som forvalter tilskuddet, er derfor svekket. En slik forvaltningsstruktur gjør det krevende å sørge for at hvert prosjekt bidrar i det overordnede arbeidet med å forebygge negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, og langt vanskeligere å gjøre strategiske prioriteringer i tildelingene som sikrer effektiv utnyttelse av midlene.

Dette er en fragmentering som også gjør det mer krevende å få til erfaringsutveksling mellom organisasjonene som mottar tilskudd – noe flere har opplevd som nyttig. Det er snakk om arenaer hvor organisasjoner kan møtes og dele erfaringer og innsikter, på måter som gjør at et tiltak der erfaringene er gode, kan «eksporteres» til andre lokale kontekster. Slike arenaer kan også være viktige for myndighetene dersom de ønsker større innsikt i organisasjonenes problemforståelser og strategier for tillitsbasert eller konfronterende tilnærminger. Dette er dimensjoner ved arbeidet som kommer dårlig til syne gjennom skriftlige rapporter og regnskaper.

Dersom man, fra nasjonale myndigheters side, i stedet er opptatt av at tilskuddsordningen skal la «de tusen blomster blomstre» og støtte opp under de prosjektene som de ulike organisasjonene selv er opptatt av, kan den desentraliserte ordningen ha bedre forutsetninger. Lokal forvaltning kan også bidra til at det blir mulig for myndighetene å nå fram til og samarbeide med mindre lokalt innrettede organisasjoner og initiativer. Dette forutsetter imidlertid at kommunene arbeider proaktivt overfor organisasjonene, at de etablerer nettverk, har oversikt og kontaktpunkter. Hvordan dette fungerer når det gjelder tilskuddet til tiltak mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, er et spørsmål vi ikke kan besvare. Dette fordi våre undersøkelser ikke omfatter intervjuer og annet kartleggingsarbeid ute i kommunene. Materialet vi har mottatt fra kommunene, er ikke tilstrekkelig til å gi et godt bilde av dette. Det vi imidlertid ser, er at den systematiske kunnskapsdelingen mellom organisasjonene, på tvers av kommuner, ikke oppstår av seg selv.

9.6 Sivilsamfunn og myndigheter

Funnene gir grunn til å spørre om forvaltningen og bevilgende politikere har hatt en grunnleggende diskusjon om hva sivilsamfunnet først og fremst skal bidra med i arbeidet mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, kontra hva som skal ivaretas av offentlige myndigheter.

Det er ikke vår oppgave her å gi noe svar på hvilke oppgaver som best løses av sivilsamfunnet, og hvilke oppgaver som like gjerne kunne vært løst av det offentlige. Vi vil imidlertid antyde at prosjekter som betinger legitimitet og tillit sannsynligvis kan utføres bedre av organisasjoner i sivilsamfunnet enn av myndighetene. En imam kan si – med autoritet – at tvangsekteskap er mot islam. En offentlig ansatt i kommunen kan i liten grad si det med like stor autoritet. På samme måte har en idrettsforening antakelig større tillit hos ungdommen det gjelder, enn byråkrater i kommunen. Det kan også argumenteres for at det er lettere for sivilsamfunnsaktører å engasjere seg i konfronterende og konfliktskapende prosjekter, der det anses som nødvendig, enn for offentlig ansatte, som i prinsippet skal inneha en byråkratisk nøytralitet. Rene opplysningstiltak overfor det være seg nyankomne flyktinger eller skoleelever, er på sin side oppgaver som offentlige myndigheter har vel så gode forutsetninger for å løse på en systematisk måte, om nødvendig ved å engasjere representanter for organisasjoner direkte – der det oppfattes som fornuftig.

Spørsmålet om forholdet mellom sivilsamfunn og myndigheter er heller ikke kun et spørsmål om hvem som kan løse oppgaver på best mulig måte. Dette er viktig å understreke. Vi diskuterer i kapittel 2 ulike tilnærminger til hva organisasjoner er, og hva som er deres rolle i et velferdssamfunn. Oppgaveløsning er en del av denne rollen, men den demokratiske rollen eller funksjonen er minst like viktig. Våre undersøkelser tyder på at det kan mangle arenaer og anledninger der representanter for organisasjoner og for myndigheter møtes til dialog på måter som bidrar til at myndighetene utfordres i sine tilnærminger og perspektiver. Det virker heller ikke som organisasjoner som har alternative tilnærminger, alltid ser det som sin rolle å framføre disse – overfor myndighetene.

9.7 Anbefalinger

Tilskuddsordningen for frivillige organisasjoners forebyggende innsats mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap bør videreføres. Vi anbefaler, basert på våre undersøkelser, følgende:

- Tilskuddsordningen bør legge til rette for langsiktighet i tiltak – for eksempel ved at flerårig støtte prioriteres. Dette har også vært en tydelig anbefaling i tidligere prosjekter som har vurdert disse støtteordningenes innretning. Det er i dag mulig å søke flerårige prosjekter, men dersom dette skal oppleves som en mulighet for flere, kreves aktive oppfordringer og tilrettelegging.
- Nasjonale myndigheter har et ansvar for å sikre erfaringsutveksling og kunnskapsbygging ved å legge til rette for at lokale og nasjonalt innrettede organisasjoner gis mulighet til å møtes – og dermed også mulighet til å dele og bygge kunnskap. Det finnes i dag mye kunnskap og erfaringer i organisasjoner. Dette bør gjøres tilgjengelig for flere. Slike møteplasser kan også være viktige arenaer for å diskutere ulike problemforståelser og løsningsforståelser på konstruktive måter.
- Nasjonale myndigheter bør ta initiativ til å undersøke erfaringer i de 20 kommunene som nå forvalter tilskudd til lokalt innrettede tiltak mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. Det bør blant annet undersøkes om og hvordan kommuner arbeider proaktivt overfor organisasjoner med del C i tilskuddsporteføljen, hvordan arbeidet med dette er organisert i kommunen, om og hvordan de legger til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom organisasjonene, og mellom organisasjoner og lokale myndigheter.

Litteratur

- Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2016-5.
- Aure, M. & Daukšas, D. (2020). Lithuanian families in Norway and their fear of the Child Protection Agency. I J. Hiitola, K. Turtiainen, S. Gruber & M. Tiilikainen (red.), *Family Life in Transition. Borders, Transnational mobility and Welfare Society in Nordic Countries*. Routledge.
- Bile, A., Srour, S. N. & N. Herz (2017). *Skamløs*. Gyldendal.
- Bourdieu, P. (2007). *Distinksjonen*. Pax.
- Bredal, A. (2020). Minoritetsnorske og majoritetsnorske kvinners erfaringer med partnervold. I A. Bredal, H. Eggebø & A. M. A. Eriksen (red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bredal, A. (2014). Ordinary v. other violence? Conceptualising honour-based violence in Scandinavian public policies. I A. K. Gill, C. Roberts & K. Strange (red.), *'Honour' killing and violence. Theory, policy and practice*. Palgrave Macmillan.
- Bredal, A. (2013). Vold i nære relasjoner. Minoritetskvinner mellom hypersynlighet og usynlighet. I B. Bråten & C. Thun (red.), *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*. Akademika forlag.
- Bredal, A. (1998). *Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Kompetansesenteret for likestilling.
- Bredal, A., Eggebø, H. & Eriksen, A. M. A. (2020). Mangfoldsperspektiver i forskning på vold i nære relasjoner. I A. Bredal, H. Eggebø & A. M. A. Eriksen. (red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. Fafo-rapport 2014:16.
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2017). *Veiledningserfaringer. Forsøk med veiledning (ICDP) av foreldre med radikaliseringsbekymringer og foreldre i asylmottak*. Fafo-rapport 2017:02.
- Bråten, B., Jahreie, J. & Lillevik, R. (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering. Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Fafo-rapport 2017:14.
- Dean, M. ([1999] 2008). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Los Angeles, Sage Publications.
- Diehl, C. & Schnell, R. (2006). "Reactive ethnicity" or "assimilation"? Statements, arguments, and first empirical evidence for labor migrants in Germany. *International Migration Review*, 40(4), 786–816.
- Drouhot, L. G. & Nee, V. (2019). Assimilation and the second generation in Europe and America: Blending and segregating social dynamics between immigrants and natives. *Annual Review of Sociology*, 45, 177–199.
- Eidsvåg, I. (1993). Innledning – dialog i et flerkulturelt Norge. I I. Eidsvåg (red.), *Fellesskapsetikk i et flerkulturelt Norge. Nansenskolens årbok 1993*. Nansenskolene.
- Fangen, K. (2002). *Tvangsekteskap. En evaluering av mottiltakene*. Fafo-rapport 373.
- Friberg, J. (2019). *Konflikt, fellesskap og forandring. Foreldreskap og sosial kontroll i innvandrede familier fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka*. Cappelen Damm Akademisk.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2020). «Det var ikke bare en ferie». *Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 03/2020.
- IMDi (2020). *Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet 2019*.

- Helhetlig rapport om bruk av midler på kap. 291, post 71 og 73. Oslo: IMDi
 IMDi (2019). *Årsrapport for IMDi 2018*.
 IMDi (2018). *Årsrapport for IMDi 2017*.
 IMDi (2017). *Tilskuddsordning for frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Rundskriv 09/2017.
- Institutt for menneskerettigheter (2017). *Ekstrem Social Kontroll*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 03/2017.
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap*. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.
- Lidén, H. & Bredal, A. (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Institutt for samfunnsforskning: Rapport 2017:1.
- Lidén, H., Bredal, A. & Hegstad, E. (2015). *Framgang. Andre delrapport i følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Institutt for samfunnsforskning: Rapport 2015:10.
- Meld. St. 10 (2018–2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlige frivillighetspolitikken*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Portes, A. & Lagae, B. (2017). Immigration, social change, and reactive ethnicity in the second generation. *US Latinization: Education and the New Latino South*, 251–271.
- Prop. 1S 2020–2021. *Budsjettåret 2021*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1S 2018–2019. *Budsjettåret 2019*. Kunnskapsdepartementet.
- Raja, A. (2011). *Dialog. Om vold, undertrykkelse og ekstremisme*. Cappelen Damm.
- Rokkan, S. ([1966] 2001). Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk. I S. Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Røhr, H. S. (red.) (2005). *Dialog – mer enn ord. Jubileumsskrift for Nansen Dialog 1995–2005*. Nansenskolene.
- Skutlaberg, L. S., Ekhaugen, T., Holden, M.B. (2018). *Gjennomgang av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner*. Ideas2Evidence/Vista analyse. Rapport 01/2018.
- Smette, I. (2020). Foreldrerestriksjoner og -sanksjoner. Kven opplever kva og kva skal vi kalle det? Innlegg på seminar om Vold og kontroll i minoritetsnorske familier. NOVA/OsloMET, 16. september 2020.
- Smette, I. & Rosten, M. (2019). *Et iaktatt foreldreskap*. NOVA/OsloMET: NOVA rapport nr. 3/19.
- Smette, I., Bredal, A. & Stefansen, K. (2019). Fra kamp til konsensus? Sivilsamfunnets rolle i framveksten av voldsfeltet. I K. Skjørten, E. Bakketeig, M. Bjørnholt & S. Mossige (red.), *Vold i nære relasjoner. Forståelser, konsekvenser og tiltak*. Universitetsforlaget.
- Soehl, T. (2017). From origins to destinations: acculturation trajectories in migrants' attitudes towards homosexuality. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1831–1853.
- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. & Aarset, M. (2010). *Handlingsplan mot tvangsekteskap. Evaluering av utvalgte tiltak. 2. delrapport. Juni 2010*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2010:7.
- Storhaug, H. (2006). *Men størst av alt er friheten*. Kagge forlag.
- Svare, H. (2006). *Den gode samtalen. Kunsten å skape dialog*. Pax Forlag.
- Walby, S. (1989). Theorising Patriarchy. *Sociology*, 23(2), 213–234.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Fagbokforlaget.

Samtale og strid

I denne rapporten undersøkes frivillige organisasjoners tilskudds-finansierte arbeid mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll, i årene 2017–2019. Vi undersøker også hvordan tilskuddene er forvaltet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og, fra og med 2019, også av 20 utvalgte kommuner. Om lag halvparten av organisasjonene som mottok støtte i disse tre årene var såkalte mainstream-organisasjoner. Disse er rettet mot alle deler av befolkningen og tiltak mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll utgjør kun en del av aktiviteten. Lokale innvandrersorganisasjoner og minoritetsorganisasjoner mottok også støtte.

Organisasjonene drev både informasjonstiltak, dialog og samtalebaserte tiltak. Målgruppen er ofte ungdom, dernest foreldre med minoritetsnorsk bakgrunn. Det er en tydelig tendens til at organisasjonene forstår den aktuelle problematikken som et resultat av «medbrakt» kultur. Enkelte ganger gir dette en konfliktorientert framfor en konsensusorientert tilnærming til hvordan endringer kan oppnås. Organisasjonene er glade for tilskuddsordningen, samtidig er de frustrerte over at den er innrettet på en måte som gjør det vanskelig å arbeide langsiktig.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2021:16
ID-nr.: 20783